

Parcours professionnel et regard sur le Conseil d'État de la huitième femme entrée au Palais-Royal

Marie-Aimée LATOURNERIE

L'objet de cette communication m'a suggéré d'évoquer quelques souvenirs de mon parcours professionnel au Conseil d'État de juin 1963 à décembre 2002 en faisant aussi brièvement porter le regard sur l'avant et l'après de cette période.

I. D'une ascendance provinciale se partageant entre l'Auvergne, le Languedoc, l'Alsace et la Bourgogne, pour un quart rurale et un autre quart protestante, je suis née à Lyon en décembre 1937, où ma mère était professeur à la faculté de droit et où mes études primaires ont eu lieu dans une petite école privée avec des cours particuliers d'anglais et de musique. L'installation de la famille à Paris, en 1946, est liée au fait que mon père était à nouveau député, cela me valut des études secondaires au lycée Victor-Duruy, avec un choix parental du bouquet « latin grec allemand » et une ambiance familiale mi-politique, mi-universitaire, ouverte sur l'étranger.

C'est par manque de vocation évidente que je me suis retrouvée en octobre 1954 sur les bancs de la faculté de droit et de l'École des langues orientales vivantes pour apprendre le russe. Après la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne, ma découverte suivante fut, en juillet 1955, celle de la Suède, de la Finlande et même de Leningrad grâce au visa que me procura Mme Fourtseva, alors ministre de la Culture de l'URSS, rencontrée à Helsinki au congrès de l'Union interparlementaire où j'avais accompagné mon père.

Le souci de me démarquer de deux parents agrégés des facultés de droit et une certaine timidité me paraissant peu compatible avec la profession d'avocat me conduisirent, après une expérience bénéfique de deux ans à temps partiel chez un avocat aux Conseils – qui m'avait conduite à découvrir la salle de la section du Contentieux pour y prendre des notes sur les conclusions d'un commissaire du Gouvernement dans une affaire fort compliquée –, à préparer le concours de l'École nationale d'administration. Collée à l'oral en décembre 1959, cela me permit, en suivant mon mari dont le service militaire se poursuivait dans le Sud Oranais, d'exercer pendant quatre mois les fonctions d'assistante sociale rurale auxiliaire et de faire ainsi connaissance avec le milieu militaire.

Après l'admission à l'ENA, le stage à Tours pendant l'année 1961 fut l'occasion de découvrir les rapports de force entre l'administration d'État et le député maire d'une grande ville, à l'époque Jean Royer. Notre promotion, qui avait choisi le nom de Saint-Just, comportait quatre femmes. J'aurais été intéressée

par le ministère des Affaires étrangères, mais l'opinion commune était à l'époque qu'une femme ne pouvait pas compter être nommée sur les postes diplomatiques importants. En définitive, quatrième au classement de sortie, je pouvais choisir le Conseil d'État, ce que j'ai fait sans hésitation, étant ainsi la huitième femme à pouvoir entrer au Palais-Royal, après Louise Cadoux, Jacqueline Bauchet, Suzanne Grévisse, Nicole Questiaux, Colette Même, Michèle Puybasset, anciennes élèves de l'ENA, ainsi que Françoise Duléry, nommée maître des requêtes au tour extérieur par Michel Debré.

II. Le premier souvenir de ma prise de contact avec le Conseil d'État en juin 1963 reste une injonction de ma mère « *Commande-toi un tailleur gris* ». C'était une vision du Conseil d'État par la doctrine, qui n'était d'ailleurs pas hétérodoxe puisque, lors d'une réunion de commissaires du Gouvernement, parmi lesquels figurait en 1967 Nicole Questiaux, le président Odent indiqua de manière neutre que les commissaires doivent être en noir « *à distance d'avocat* ».

Le deuxième fut la distribution à domicile des cartes de visite « *X, nommé(e) auditeur au Conseil d'État* » des quatre heureux élus de la nouvelle promotion. Nous décidâmes que pour le 16^e arrondissement, Neuilly et autres banlieues, je ferai équipe avec Jean-Philippe Lecat, lequel disposait d'un véhicule, le reste de Paris étant remis à Jean Massot et à Dominique Fraisse. L'expédition fut réjouissante, car les immeubles n'avaient pas encore de codes et on découvrait donc concierges ou boîtes à lettres de tous les membres du Conseil d'État. Toutefois, à 25 ans, je ressentais quand même le reste purement formel d'une tradition de bienséance.

Le troisième souvenir est le véritable « *effet de souffle* » de l'arrêt *Canal*. Avant notre installation en assemblée générale, nous nous sommes présentés successivement à tous les présidents de section. Je n'ignorais pas la portée juridique de l'arrêt *Canal* rendu quelques mois plus tôt, mais j'ai été impressionnée de constater, sur les traits de tel ou tel président, lorsqu'il en parlait, la trace du risque qu'avait pu et pouvait encore, au début de juin 1963, être ressenti pour l'avenir de l'institution de la position alors adoptée au contentieux. Les décrets qui ont entériné les recommandations apaisantes de la commission Léon Noël ne sont en effet intervenus que fin juillet 1963.

De mon affectation initiale comme rapporteur à la 10^e sous-section – qui siégeait alors dans une pièce disposant d'une vue splendide sur les jardins du Palais-Royal –, je garde le vif souvenir du président Letourneur. Je lui sais gré notamment de m'avoir confié rapidement le dossier d'un recours contre la création d'un cabinet dentaire municipal qui a abouti, à l'automne 1964, à l'arrêt de section *Ville de Nanterre* entérinant, comme je le proposais, de justifier en droit l'intervention de la commune par l'insuffisance qualitative de l'initiative privée, ce qui m'a évidemment fait plaisir.

L'affectation des rapporteurs au contentieux ainsi qu'à une section administrative après trois ans, qui était de règle à l'époque, m'a valu, à compter de 1966, de rapporter des projets de décrets à la section des Travaux publics, notamment un projet qui m'a vivement intéressée consistant à transposer, dans le domaine de l'urbanisme, les mécanismes juridiques d'une législation du Second Empire sur les associations syndicales dont l'objet avait été de susciter la réalisation d'investissements collectifs par les propriétaires ruraux. En outre, le

président René Martin considérait que les membres de la section devaient avoir une vision concrète des grands équipements publics dont ils avaient à connaître des aspects juridiques de leur réalisation et de leur fonctionnement. En liaison avec diverses entreprises ou institutions publiques, il organisait donc des voyages qui nous ont ainsi permis de visiter des installations portuaires ou ferroviaires, des chantiers d'autoroutes, des barrages...

À partir de 1973, j'ai exercé les fonctions de commissaire du Gouvernement – rapporteur public selon la terminologie actuelle – d'abord au contentieux fiscal, puis de 1977 à 1981 au contentieux général. Au début des années 1970, avec le développement des contrôles fiscaux en matière d'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée, le nombre et la difficulté des litiges fiscaux venant devant le Conseil d'État ont augmenté. Cela a conduit à ne plus regarder le contentieux fiscal comme un « *petit contentieux* » ne méritant qu'une procédure d'instruction très sommaire. Pour moi, issue d'un milieu qui ne connaissait pas grand chose aux affaires et dont la formation à l'économie d'entreprise à l'ENA s'était limitée à des notions générales de comptabilité, le travail avec le président Lasry, qui avait une vision claire de ce que la jurisprudence du Conseil d'État devait apporter dans la construction de rapports normaux entre les contribuables et le fisc, fut un enrichissement intellectuel remarquable par la recherche de cohérence entre droit civil, droit commercial et droit public.

Les activités extérieures accessoires qui ont été les miennes pendant cette période de 1963 à 1981 se sont présentées sans que j'aie eu besoin de les rechercher. Elles m'ont parfois été proposées par le secrétaire général du Conseil d'État, comme le fait d'être conseiller technique au cabinet de François Missoffe, ministre de la Jeunesse et des sports, que je ne connaissais pas personnellement. Je le devais sans doute à mon dossier administratif qui mentionnait la rédaction, pendant mon stage à l'ENA, d'un rapport sur le service départemental de la jeunesse et des sports.

Dans d'autres cas, elles ont eu leur origine dans le besoin de « *petites mains* » de collègues plus anciens. C'est ainsi que j'ai été amenée à participer aux travaux des 5^e, 6^e et 7^e plans, également au service des études et recherches du ministère de la Culture, puis à la mission juridique du Conseil d'État auprès de ce ministère, ou encore à être chargée, en 1968, d'une mission auprès de Pierre Racine, directeur de l'ENA. Ces activités étaient dans le prolongement naturel de mes fonctions. J'ai été affectée, en qualité de rapporteur à la commission technique des ententes et des positions dominantes (ancêtre du Conseil de la concurrence), puis nommée membre de la mission d'inspection des tribunaux administratifs, alors animée par le président Ducoux, également nommée rapporteur d'une commission mise en place en 1975 par le secrétaire d'État au Logement, sur les rapports entre propriétaires et locataires, ou encore conseiller juridique du Port de Paris. La pratique de ces activités extérieures accessoires avait le mérite de me permettre une ouverture sur des milieux fort différents pour une durée déterminée, avec des objectifs précis de résultat, ce qui était compatible avec mes tâches internes au Conseil d'État en m'apportant aussi un équilibre professionnel.

De juin 1981 à janvier 1983, j'ai expérimenté avec beaucoup d'intérêt, en tant que directeur de cabinet du ministre, chargé des relations avec le Parlement, André

Labarrère, auprès duquel j'avais été introduite par des collègues du Conseil d'État, le fonctionnement concret des deux assemblées ainsi que le quotidien des relations, parfois délicates, entre les ministres, le secrétariat général du Gouvernement et les parlementaires. Cela m'a amenée à refuser plusieurs détachements comme directeur d'administration centrale ou préfet qui m'ont été proposés pendant cette période. Toutefois, au bout de 18 mois, j'ai eu le sentiment d'avoir fait le tour de cette fonction de cabinet et j'ai préféré poursuivre une carrière interne au Conseil d'État en m'investissant, à titre accessoire, dans une municipalité rurale du Morvan... peut-être dans le souvenir inconscient de l'évocation fréquente, par le président Letourneur, de sa mairie limousine de Saint-Sulpice-les-Feuilles.

De janvier 1983 à décembre 2002, mon parcours professionnel au Conseil d'État a donc été d'un grand classicisme : commissaire du Gouvernement au fiscal à nouveau jusqu'en 1986, assesseur puis président de la 7^e sous-section et membre de la section du Rapport et des études, présidente de la cour administrative d'appel de Lyon de 1991 à 1993, membre de la section des Finances et présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives de 1994 à 2000 et enfin, jusqu'en décembre 2002, présidente de la section du Rapport et des études.

Les activités extérieures – plus ou moins accessoires – de cette période ont été essentiellement la participation, à deux reprises, au jury de l'agrégation de droit public et la présidence des trois jurys d'entrée à l'ENA, l'élaboration d'un rapport demandé par le Premier ministre sur la participation des juristes universitaires aux activités administratives ainsi que l'élaboration avec deux universitaires, Cyril David et Bernard Plagnet, et un collègue, Olivier Fouquet, des deux premières éditions, dans la collection Sirey, de l'ouvrage *Les Grands Arrêts de la jurisprudence fiscale*.

Les trois questions sur lesquelles j'ai été amenée à réfléchir le plus pendant cette période d'une vingtaine d'années sont peut-être le statut des biens publics à partir des fonctions différentes de la section des Finances et de la section du Rapport et des études, la conception et la pratique de l'activité juridictionnelle à partir des contacts noués avec des magistrats judiciaires au Tribunal des conflits et lors de ma présidence de la cour administrative d'appel de Lyon ainsi que de mon expérience de membre du Conseil supérieur des TA et des CAA et des divers groupes de travail internes au Conseil d'État qui ont abouti en 2000 à l'institution d'une procédure de référé devant les juridictions administratives, enfin les modes de transmission du droit, à partir notamment de missions de coopération internationale, au titre de la section du Rapport et des études, en Algérie, au Vietnam et dans différents pays d'Europe de l'Est.

III. Comme, je crois Suzanne Grévisse avant moi, j'ai quitté le Conseil d'État à 65 et non 68 ans. Je voulais certes continuer à participer à une activité intellectuelle collégiale mais dans des cadres associatifs, à Paris à la Société de législation comparée et également dans le Morvan et, en outre, disposer de temps pour d'autres activités personnelles.

Cela m'a conduite à un premier constat : on ne rompt pas brutalement avec le Conseil d'État, car cette institution dispense périodiquement à ses membres

honoraires des informations précieuses sur ses activités et ses projets et leur propose même pendant un certain temps des missions.

Un deuxième constat est que l'évolution du Conseil d'État pendant les années 1963 à 2002 est un bon reflet de l'évolution économique, technologique et sociologique de la France pendant cette période. Je me remémore l'état du bâtiment du Palais-Royal en 1963 et note l'importance des budgets qui ont pu être consacrés en quarante ans à son entretien et à son adaptation, même si les forêts actuelles d'écrans dans les salles de bibliothèques ne contribuent guère à leur embellissement. Je me souviens aussi qu'à la fin des années soixante, il y avait encore des séances de jugement le samedi après-midi et qu'en revanche, il n'y en avait pas la semaine de la Pentecôte, ni même de séance d'instruction, ce qui permettait aux jeunes auditeurs d'aller s'échapper au soleil quelques jours, la rumeur attribuant cette coutume au fait que Tony Bouffandeau, président de la section du Contentieux de 1952 à 1961, devait pendant cette semaine aller s'occuper de ses vignes.

Mon troisième constat porte sur l'installation réussie de la pyramide d'une juridiction administrative française plus efficace dans un environnement juridique national et international devenu beaucoup plus concurrentiel et qui exige donc, sans doute, une communication externe et interne adaptée mais restant en harmonie avec la nature de l'institution.

En conclusion, je crois toujours valide la phrase entendue d'un juriste québécois il y a quarante ans « *Au Conseil d'État, en somme, vous êtes les pompiers de l'administration* ». Les pompiers doivent à la fois rester agiles et conserver la pratique de la collégialité. Le Conseil d'État a quelques atouts pour y parvenir. La Cinquième République lui a donné un ancrage constitutionnel et la Troisième République lui avait déjà donné d'être situé entre le Louvre et la Comédie-Française.



