

# **Congrès de l'Union des Avocats Européens**

**Venise - 24 novembre 2006**

## **L'effectivité de la justice administrative**

**Intervention de Monsieur Jean-Marc SAUVÉ,  
Vice-Président du Conseil d'Etat**

rédigée en collaboration avec Madame Claire LANDAIS,  
maître des requêtes au Conseil d'Etat

-----

J'apporterai le témoignage d'un chef de cour suprême qui dispose, dans l'exercice de ses fonctions, de moins de 50 jours d'ancienneté mais qui porte un grand intérêt à ces questions d'effectivité de la justice et qui a acquis une certaine expérience de ces questions. Il ne suffit pas en effet de rendre une justice indépendante, impartiale et de qualité. Encore faut-il rendre une justice efficace permettant de rendre leur dû aux justiciables et de rendre effective la garantie des droits.

Le Conseil d'Etat français s'est historiquement consacré à la construction d'un droit administratif jurisprudentiel protecteur des droits et des libertés des citoyens, d'un droit soumettant l'administration au respect de la loi et des principes généraux du droit. Il n'a étendu qu'assez tardivement son office aux questions d'effectivité de ses décisions : c'est ce qui explique le développement récent mais spectaculaire des procédures d'urgence et d'exécution. Toutefois, l'effectivité de la justice administrative couvre bien d'autres aspects. Mon exposé a donc pour objet de donner des indications sur la manière dont la justice administrative aborde aujourd'hui cette problématique de l'effectivité.

## **I - Une justice effective est une justice qui permet un large accès au juge.**

Au regard de ce critère essentiel, quatre observations peuvent être faites.

**A** - En droit administratif français, le recours contre les actes administratifs est ouvert de manière extrêmement libérale. L'intérêt pour agir est en effet reconnu de manière très souple aux personnes physiques, aux associations ou aux entreprises. Il s'agit là d'une donnée connue de longue date mais la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, qui est un bon indicateur de l'effectivité de l'accès au prétoire, ne cesse pas de s'étendre, notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement.

**B** - Les actes administratifs sont, en droit français, toujours susceptibles d'être discutés au contentieux. N'échappent au principe du recours que de rares mesures, les unes de trop faible portée pour qu'une discussion devant le juge mérite d'être ouverte à leur sujet (des mesures d'ordre intérieur), les autres parce qu'elles touchent aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels ou aux relations internationales de la France. Encore faut-il préciser que ces deux exceptions sont de plus de plus strictement entendues et que le recours pour excès de pouvoir est, notamment, ouvert à l'encontre des mesures qui portent atteinte aux droits des administrés, comme l'exclusion d'un établissement scolaire ou des punitions infligées à des militaires ou à des détenus (Conseil d'Etat, assemblée, 17 février 1995, *Hardouin et Marie*, Rec p. 82 et 85). Par ailleurs, étant strictement circonscrite aux décisions impliquant les relations entre pouvoirs publics constitutionnels ou les relations internationales

de la France, la catégorie des «actes de gouvernement» qui échappe au contrôle du juge administratif est désormais extrêmement restreinte.

**C** - Pour qu'une justice soit effective, il faut également que les justiciables, même démunis, puissent avoir accès au prétoire. A cet égard, les politiques d'aide juridictionnelle sont déterminantes. Les évaluations qui ont été conduites dans le cadre du Conseil de l'Europe montrent que la France figure parmi les pays d'Europe qui consacrent par habitant ou par justiciable le plus de crédits à cette fonction.

**D** - Une justice effective est encore une justice dans laquelle les moyens, et pas seulement les conclusions, présentés par les justiciables sont largement recevables.

Au regard de ce critère, l'évolution majeure est la place croissante prise par le droit international et le droit communautaire, depuis que le juge administratif a admis de procéder en 1989 au contrôle de conventionnalité des lois (Conseil d'Etat, assemblée, 20 octobre 1989, *Nicolo*, Rec p. 190). Environ 10 % des décisions du Conseil d'Etat conduisent à apprécier la légalité de mesures administratives ou la responsabilité des pouvoirs publics au regard de normes relevant du droit international ou communautaire. Parce que les mêmes droits et libertés figurent souvent aussi bien dans le bloc de constitutionnalité que dans la Convention européenne des droits de l'homme, ou d'autres conventions internationales, le juge administratif en vient à exercer un contrôle matériel de constitutionnalité qui ne porte pas formellement ce nom. On peut aussi faire état, dans le même ordre d'idées, de la jurisprudence de plus en plus ouverte quant à l'invocabilité des directives communautaires : si le Conseil d'Etat maintient qu'une directive ne peut être utilement invoquée à l'encontre d'une décision individuelle (jurisprudence *Cohen-Bendit* du 22 décembre 1978, Rec. p. 493),

il est très ouvert dans toutes les autres hypothèses d'invocation d'une directive : il est ainsi possible d'invoquer utilement les dispositions d'une directive avant l'expiration du délai de transposition à l'encontre d'un acte réglementaire de nature à «compromettre sérieusement» la réalisation des objectifs de cette directive (Conseil d'Etat, 10 janvier 2001, France Nature environnement, recueil p. 10).

L'entrée du droit de la concurrence dans le bloc de légalité au regard duquel peut être appréciée la légalité des actes administratifs, depuis la décision de la section du contentieux du Conseil d'Etat *Million et Marais* du 3 novembre 1997 (recueil p. 406) constitue un autre exemple d'extension du champ des moyens opérants devant le juge.

## **II - Une justice effective est une justice qui se dote de procédures permettant d'assurer l'unité, la cohérence et la prévisibilité de la jurisprudence.**

L'organisation de la justice administrative française et les règles de procédure applicables aussi bien devant les tribunaux administratifs que devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat sont destinées à garantir que ces objectifs seront, dans toute la mesure du possible, atteints. Au regard de ces objectifs, plusieurs points sont déterminants.

### **A - La direction et l'administration de la justice administrative par le Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est, en la personne du Vice-Président et avec le soutien du secrétariat général du Conseil, chargé de la gestion administrative et financière de l'ensemble des juridictions administratives, du premier degré, d'appel et de cassation. Cette organisation, qui fonctionne sous le contrôle du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours

administratives d'appel, permet de garantir la cohérence et l'efficacité de la justice administrative. Elle favorise, en particulier, la conception des mesures d'organisation et des règles de procédure nécessaires au bon fonctionnement de l'ensemble ; elle assure la répartition optimale des moyens attribués par le Gouvernement et le Parlement à la justice administrative et elle facilite la mise en œuvre d'une politique de qualité des décisions de justice.

D'autres critères sont également très importants pour assurer l'unité, la cohérence et la prévisibilité de la jurisprudence.

**B - Des examens individuels et collectifs multiples des requêtes sont assurés à tous les niveaux de la juridiction administrative.** Chaque dossier fait l'objet systématiquement, au Conseil d'Etat, mais aussi dans les cours administratives d'appel et dans les tribunaux administratifs, de deux examens individuels par un rapporteur et par un commissaire du Gouvernement et de deux examens collégiaux en formation d'instruction puis de jugement. Si les recours au juge unique, voire le rejet par ordonnance du président d'une formation de jugement, se développent, la collégialité demeure applicable à la majorité des affaires et, en particulier, à toutes celles qui représentent un enjeu important. Pour dire les choses autrement, le juge unique est réservé soit aux procédures d'urgence, soit aux affaires ne présentant pas de difficulté juridique particulière.

**C - La présentation par le commissaire du Gouvernement, dont le nom va prochainement changer, de conclusions publiques sur les requêtes dont la juridiction est saisie, les conclusions et les moyens des parties et la solution qu'ils lui paraissent devoir recevoir représente également une garantie importante pour assurer la qualité et**

l'intelligibilité de la justice. Afin de se mettre en conformité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il a été prévu, par un décret du 1<sup>er</sup> août 2006, que le commissaire du Gouvernement cesserait d'assister au délibéré dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, tandis qu'il pourrait y assister sans y prendre part devant le Conseil d'Etat, à moins qu'une partie ne s'y oppose jusqu'à l'ouverture du délibéré.

**D - Des procédures destinées à assurer la cohérence et l'unité du système «justice administrative» ont été mises en place. Les méthodes de travail internes à la juridiction administrative visent à éviter toute divergence entre les formations de jugement** au sein du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Un soin particulier est consacré à ces questions et il est donc extrêmement rare qu'une même question de droit soit tranchée dans des sens divergents au sein d'une même juridiction administrative.

En outre, pour accélérer le traitement des séries qui présentent à juger une même question de droit dans un grand nombre de dossiers, ont été organisés le repérage et le traitement prioritaire de ces séries. Pour chaque série, une juridiction pilote est désignée afin d'examiner en priorité une affaire de la série de telle sorte qu'après, le cas échéant, appel et cassation, la jurisprudence soit fixée et que le traitement de la totalité des dossiers relevant de la série puisse être entrepris par chaque juridiction. Dans le même ordre d'idées, a été mise en place en 1987 une procédure d'avis contentieux permettant au Conseil d'Etat, sur renvoi d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, de rendre une décision contentieuse sur une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges (article L 113-1 du code de justice administrative).

**E - La cassation des arrêts des Cours d'appel sans renvoi a été développée.** Ce mécanisme permet au Conseil d'Etat, après cassation d'un arrêt de Cour d'appel, d'évoquer l'affaire au fond et de la juger, sans la renvoyer à une cour d'appel. Cette méthode de travail s'est imposée à une époque où les cours administratives d'appel statuaient dans un délai moyen de trois ans. Ce délai étant revenu à un peu plus d'un an, cette manière de procéder est devenue moins nécessaire. Elle demeure cependant utile pour statuer rapidement et définitivement sur une affaire, aussi longtemps que la charge de travail du Conseil d'Etat n'est pas excessive, pour régler définitivement une affaire.

### **III - Une justice effective est une justice qui sait dans certains cas se substituer au pouvoir réglementaire.**

L'intervention du juge administratif est d'autant plus efficace que, dans certains cas et alors même qu'il est juge de la légalité des actes administratifs, il ne s'arrête pas au constat de la carence du pouvoir réglementaire mais se substitue à ce dernier.

Dans un arrêt *Sadin* du 11 juin 1999 (recueil p. 174), où l'illégalité d'un règlement au regard du principe d'égalité avait été constatée par la voie de l'exception, la Section du contentieux du Conseil d'Etat a ainsi comblé le vide illégal en reconnaissant aux personnes illégalement exclues d'un droit le bénéfice de ce droit. Dans la décision *Vassilikiotis* du 29 juin 2001 (recueil p. 403), l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a tiré les conséquences de l'abstention illégale du pouvoir réglementaire à prendre les mesures de transposition d'une directive en exerçant un pouvoir extrêmement prétorien : elle a en effet précisément indiqué à l'autorité administrative, dans l'attente de l'intervention de ces mesures de transposition, les obligations qui lui incombaient en matière de délivrance de la carte

professionnelle de guide dans les musées et monuments historiques pour les ressortissants communautaires. Enfin, dans la décision *Madame Barbier* du 25 février 2005 (recueil p. 81), la Section du contentieux du Conseil d'Etat, constatant que le pouvoir réglementaire avait illégalement omis de reconnaître aux instances disciplinaires compétentes pour les pharmaciens la possibilité d'assortir leurs sanctions d'un sursis, leur a accordé elle-même ce pouvoir.

Mais, dans tous ces cas, la substitution du juge au pouvoir réglementaire n'a été possible que parce que la norme à appliquer était pré-déterminée : le droit communautaire, la loi ou le principe d'égalité imposaient au pouvoir réglementaire d'intervenir de manière univoque dans un sens déterminé. En cas de carence de ce pouvoir, le juge a donc pu anticiper sur cette intervention pour se prononcer sur des décisions individuelles. Même si cette jurisprudence rencontre certaines limites, elle marque une vraie rupture par rapport à la tradition selon laquelle le juge administratif s'interdisait de faire œuvre d'administration active. Elle ne rompt avec cette tradition que parce que la substitution du juge au pouvoir réglementaire est une condition essentielle de l'efficacité et de l'effectivité de son intervention.

#### **IV - Une justice effective est une justice qui se dote d'outils pour moduler dans le temps les effets de ses décisions et les proportionner aux enjeux de chaque espèce.**

Le juge administratif a paradoxalement souffert d'être trop puissant. L'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif étant rétroactive, elle remonte par conséquent à la date à laquelle cet acte a été pris et elle impose normalement la reconstitution des décisions qui ont été prises en application ou à la suite de l'acte illégal. L'annulation pour excès de

pouvoir a donc des effets parfois si perturbateurs que le juge a pu hésiter à prononcer des censures et que le législateur a, de son côté, très largement usé de la faculté de procéder à des validations ruinant l'effectivité de la décision juridictionnelle, au moins jusqu'à ce que les jurisprudences du Conseil constitutionnel puis de la Cour européenne des droits de l'homme n'y mettent des limites.

Le juge administratif s'est donc doté d'outils lui permettant d'adapter les effets de ses décisions aux enjeux de chaque espèce : c'est la jurisprudence de l'Assemblée du contentieux AC ! du 11 mai 2004 (Rec. p. 197) sur la modulation dans le temps des effets des annulations qui, désormais, peuvent être privées de leur effet rétroactif, voire être différées dans le temps. Le juge met, dans chaque cas, en balance la gravité de l'illégalité commise et les effets de l'annulation contentieuse.

La toute récente décision de la Section du contentieux du Conseil d'Etat (*Société Techna*, 27 octobre 2006) permet pour sa part d'ajourner certains des effets d'une décision de rejet (ceux qui mettent fin à une mesure de suspension) pour des motifs de sécurité juridique. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat procède à des annulations limitées à ce qui est strictement nécessaire et, parfois, à des questions que ne règle pas expressément un acte administratif et qu'il devrait régler : c'est ce que l'on nomme dans le jargon du contentieux administratif français l'annulation partielle «en tant que ne pas», c'est-à-dire en tant qu'un acte ne comporte pas des dispositions qu'il devrait comporter.

En revanche, la jurisprudence ne module pas encore les effets dans le temps d'un revirement de jurisprudence : la question a été posée à la Section du contentieux du Conseil

d'Etat dans l'affaire *Leroy-Merlin* du 10 mars 2006 mais le Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur cette délicate question.

Ces développements achèvent de nous convaincre qu'une justice effective est une justice qui se préoccupe de sécurité juridique : c'est ce principe qui inspire la jurisprudence du 11 mai 2004 et les arrêts subséquents. Ce principe de sécurité juridique a d'ailleurs été reconnu comme un principe général du droit par un arrêt de l'Assemblée du contentieux *KPMG* du 24 mars 2006.

**V - Une justice effective est une justice dont les décisions sont rendues, alors qu'il est «encore temps».**

Il est évident qu'une décision de justice rendue plusieurs années après les faits ou l'édition de l'acte litigieux a moins de chance d'être efficace qu'une décision qui intervient alors que les situations juridiques ne sont pas complètement consolidées ou cristallisées.

C'est la raison pour laquelle la juridiction administrative française a consacré une très grande énergie et des moyens supplémentaires à la réduction de ses délais : en dix ans, ceux-ci sont passés de près de 2 ans à 15,5 mois dans les tribunaux administratifs, de 3 ans à 12,5 mois dans les cours administratives d'appel et de 13 mois à 9,5 mois au Conseil d'Etat. Ces résultats doivent être constamment améliorés ou consolidés, ce qui impose des efforts supplémentaires de l'Etat en termes de moyens, mais aussi une adaptation des procédures et des méthodes de travail et un engagement important des magistrats et des agents de greffe. Des contrats d'objectifs et de moyens conclus en 2002 ont d'ailleurs permis de contractualiser entre le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel la réduction du stock des affaires

en instance et des délais de jugement en contrepartie de l'attribution de moyens supplémentaires.

La réduction des délais de jugement conforte donc évidemment l'effectivité de la justice administrative et l'efficacité des décisions des juges.

Pour lutter contre la durée excessive des procédures, un arrêt du Conseil d'Etat de 2002 (Assemblée, 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/Magiera*, Rec. p. 247) a permis d'engager la responsabilité de l'Etat pour délai excessif sans qu'une faute lourde n'ait à être établie : la faute simple est donc invocable non seulement pour les litiges relevant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais également pour la totalité du contentieux administratif. En outre, un décret du 28 juillet 2005 a modifié le code de justice administrative pour donner compétence au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort afin de statuer sur les litiges résultant de la lenteur de la justice administrative. Cette réforme réglementaire et cette évolution jurisprudentielle montrent l'importance attachée à l'objectif d'une justice rapide. Il convient à cet égard de souligner que les décisions rendues par le Conseil d'Etat, lorsqu'est mise en cause la responsabilité de l'Etat pour délai excessif de jugement, sont d'une grande sévérité.

C'est d'ailleurs à l'occasion d'une affaire de cette nature qu'a pour la première fois été mise en cause la responsabilité pécuniaire d'un magistrat, par ailleurs président de sa juridiction, qui avait négligé de régler définitivement des dossiers dont il avait personnellement la charge. Une partie de la condamnation mise à la charge de l'Etat a été répercutée par un état exécutoire sur ce magistrat gravement négligent qui avait commis une faute personnelle dont il devait répondre.

La grande réforme des procédures d'urgence qui a résulté de la loi du 30 juin 2000 permet aussi au juge administratif d'intervenir, à titre conservatoire, avant qu'il ne soit trop tard. Dans les deux cas du référé-suspension (article L. 521-1 du code de justice administrative) et du référé-liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative), l'urgence est l'une des conditions d'obtention, soit de la suspension de l'acte administratif, soit de la mesure provisoire d'injonction. Dans le premier cas, il faut en outre un doute sérieux sur la légalité d'un acte administratif et, dans le second cas, il faut qu'il y ait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Actuellement, 10 % environ des affaires portées devant les tribunaux administratifs -soit 15 000 par an- sont des référés qui sont jugés dans un délai de quelques jours à quelques semaines au terme d'une procédure largement orale et évidemment toujours contradictoire. Des injonctions sont délivrées à l'administration à la suite de 10 % environ des référés-liberté. Les référés-suspension débouchent quant à eux dans 15 à 20 % des cas sur des suspensions totales ou partielles d'actes administratifs. Ces taux de satisfaction sont plus faibles devant le Conseil d'Etat, sans doute parce que l'administration est plus expérimentée et solide juridiquement en ce qui concerne les actes relevant en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat.

## **VI - Une justice effective est une justice dont l'exécution des décisions est assurée.**

Le justiciable est demeuré longtemps démuné face à une abstention délibérée de l'administration de prendre les mesures d'exécution impliquées par une décision de la juridiction administrative.

Des progrès ont été effectués en trois étapes.

Dans un premier temps, dans les années 60, un décret du 30 juillet 1963 a offert au justiciable de premières armes en prévoyant que les parties pourraient s'adresser au Conseil d'Etat pour être éclairées sur les conséquences à tirer d'une décision de justice. C'est ce que l'on a appelé l'aide à l'exécution : le Conseil d'Etat intervient dans une logique de médiation, d'incitation ou de persuasion pour favoriser l'exécution.

Dans un deuxième temps, la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 a permis de donner aux décisions juridictionnelles administratives une effectivité garantie en impliquant dans leur exécution les juridictions elles-mêmes. Cette loi, qui a été largement inspirée par la loi du 5 juillet 1972 relative à l'astreinte civile, a conféré au Conseil d'Etat le pouvoir de prononcer une astreinte pour contraindre les personnes publiques à exécuter les décisions rendues par les juridictions administratives. La menace de recourir au prononcé d'une astreinte a exercé une influence bénéfique sur les administrations récalcitrantes. La loi de 1980 a également fait obligation aux comptables publics, en cas de condamnation définitive d'une collectivité publique au paiement d'un somme d'argent, de payer cette somme, sans qu'il soit besoin de procéder préalablement à son ordonnancement.

Dans un troisième temps, la loi n° 95-125 du 8 février 1995 a institué une procédure d'exécution ouverte devant le Conseil d'Etat mais également devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Elle a surtout prévu que la procédure d'astreinte pouvait être utilisée à titre préventif. A l'heure actuelle, 170 injonctions sont chaque année prononcées par le Conseil d'Etat, dont une cinquantaine à titre préventif.

Les deux lois du 16 juillet 1980 et du 8 février 1995 ont été codifiées aux articles L. 911-1 à L. 911-10 du code de justice administrative et sont bien connues des justiciables.

Par dérogation au principe traditionnel de prohibition des injonctions du juge administratif à l'administration, les articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative issus de la loi du 8 février 1995 permettent donc au Conseil d'Etat, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs de prononcer directement, avant toute manifestation d'inexécution, des injonctions en vue de l'exécution de la chose jugée, les mesures ordonnées devant être nécessairement impliquées par la décision juridictionnelle. Les juridictions peuvent en outre assortir ces injonctions du prononcé d'astreintes.

On peut également noter une tendance récente du juge administratif français à l'explicitation des conséquences de ses décisions, alors même qu'il n'est pas saisi de conclusions à fin d'injonction (voir en ce sens la décision *Vassilikiotis* précitée par exemple, qui renoue avec une pratique ancienne remontant notamment à l'arrêt *Rodière* du 26 décembre 1925 au recueil à la page 1065). Le juge administratif le fait ainsi fréquemment lorsqu'il suspend une décision de rejet sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (donc dans le cadre du référé-suspension).

Enfin, il faut souligner que le juge administratif se dispense d'enjoindre à l'administration de prendre des mesures pourtant nécessairement impliquées par une décision de justice, lorsque l'intérêt général plaide pour que de telles mesures ne soient pas prises (voir par exemple l'arrêt de section *Syndicat départemental de l'électricité, du gaz des Alpes-Maritimes et commune de Clans* du 29 janvier 2003, recueil p. 21, qui juge que l'annulation de l'implantation irrégulière d'un ouvrage public implique en principe la

démolition de cet ouvrage, sauf si celle-ci entraînerait une atteinte excessive à un intérêt général).

\*

\* \*

En conclusion, on ne peut manquer de s'interroger sur la question des délais de jugement. En France, le contentieux administratif continue de doubler en moyenne en 12 ans. Par exemple, le Conseil d'Etat a reçu en 2005 autant d'affaires qu'en 1987, date de la création des cours administratives d'appel et de la transformation de son rôle en juge de cassation. Pour faire face à cette situation, il paraît souhaitable de compter sur la prévention en amont des contentieux en incitant à l'amélioration de la qualité juridique de la production des administrations et au développement des recours administratifs préalables aux recours contentieux.

L'augmentation des moyens mis à la disposition des juridictions administratives et, en particulier, du nombre des magistrats administratifs, représente aussi une partie de la solution. Mais cette augmentation ne peut pas être proportionnelle à celle du contentieux : il faut aussi adapter les règles d'organisation, de fonctionnement et de procédure, de telle sorte que le traitement des contentieux soit hiérarchisé et proportionné aux enjeux de chaque affaire : par exemple, par l'extension des pouvoirs du juge unique ou en permettant le rejet par ordonnance des requêtes manifestement dépourvues de toute consistance. De même, faut-il mettre l'accent sur l'aide à la décision et l'assistance des magistrats.

Les voies extra-juridictionnelles de traitement des litiges représentent une autre piste de réflexion avec le développement de la transaction ou l'introduction de l'arbitrage en droit public, sur laquelle une réflexion est actuellement en cours en France. Mais elles ne peuvent avoir que des effets limités sur la charge des juridictions.

Enfin, une ultime piste de réflexion résiderait dans la redéfinition de l'office du juge de cassation exercé par le Conseil d'Etat qui doit assurer l'unification de l'interprétation de la loi.