

L'ARTICLE 4 DE LA LOI, UNE "ERREUR DE PLUME", FONDEMENT DU DROIT ADMINISTRATIF ?

PAR

Gilles J. GUGLIELMI

*Professeur de droit public à l'Université de Paris X-Nanterre
CER : FDP*

"L'autorité judiciaire et son organisation ont été, dès les premiers travaux de l'Assemblée constituante de 1789, l'objet des préoccupations, des méditations, des études et des lois du pays (...) La justice administrative n'a pas eu tous ces avantages ; elle n'a pas été combinée dans son ensemble ; on n'y trouve pas bien établies la classification des autorités et la gradation de leurs pouvoirs ; elle paraît plutôt être l'effet des besoins que l'état social a successivement manifestés. Elle ne manque sans doute ni de force ni d'action ; mais elle n'apparaît pas comme un monument régulier, même aux yeux des observateurs attentifs." MACAREL (L.-A.), Cours d'administration et de droit administratif, Paris, Plon, 1852, t. II, p. 433.

Introduction

Lapsus. En latin, *lapsus* signifie glissement. *Lapsus lingue*, glissement de la langue. *Lapsus calami*, glissement du roseau creux — le calame — qui servait autrefois de plume. Dans le crissement de la plume sur le papier, naît une erreur, souvent pour le juriste une faute.

Vient alors une première question : l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII serait-il l'effet d'une pensée dévoyée, le résultat d'un glissement de

plume, l'écrit contrefait d'un "législateur-gribouille"¹ ? L'admettre est difficile, tant la mystique de la loi, héritée de la Révolution française, martèle l'adage selon lequel "le législateur ne saurait mal faire".

Car on ne peut pas symboliquement séparer la plume, du Livre ou de la tablette. La liaison des deux joue, dit-on, un rôle très important dans les traditions islamiques et notamment dans la doctrine des Soufis. Allah a créé la plume (*al-qalam*) pour que l'Intelligence universelle écrive sur la Tablette conservée (*Coran*, 85, 22). La lumière en coule, en guise d'encre pour tracer, sur l'ordre d'Allah, le Destin du monde. La Tablette se remplit, le calame se tarit, le bonheur des uns et les malheurs des autres sont écrits. La plume-calame est ainsi une figure de la prédestination.

Vient ainsi une deuxième question prolongeant la précédente. Le législateur révolutionnaire, en écrivant, pensait-il fixer le destin du droit administratif ?

Enfin, le thème et le titre qui nous réunissent, "la loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?", invitent à porter nos regards non seulement vers le passé, mais aussi vers l'avenir. A celui qui cherche la pérennité, le constat ne saurait suffire. Toute sa quête repose sur le pronostic d'une invariance des lignes fondamentales établies dès l'origine. Serait-ce alors au chamanisme, pour lequel la plume contribue, dans les rituels d'ascension céleste, à la clairvoyance et à la divination, qu'il faudrait faire appel ?

CHERCHER L'ERREUR

La lecture des premiers manuels de droit administratif, mais aussi des ouvrages spécialement consacrés à la juridiction administrative, révèle indéniablement les indices d'un halo d'erreurs. Plusieurs juristes évoquent, autour de la loi du 28 pluviôse an VIII, et notamment de son article 4, la possibilité d'erreurs de plume². Deux d'entre eux, réputés pour leur liberté de ton, livrent une illustration assez explicite de cette tendance.

L'erreur selon Batbie

Le premier est Anselme Batbie qui, indéniablement, s'est intéressé d'assez près à la question, ce qui lui permettra ultérieurement d'en tirer des consé-

1. C'est ainsi qu'une haute autorité scientifique et morale du droit administratif peut parfois, à juste titre, qualifier le Parlement, dans sa fonction d'écriture des lois. Chapus (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1999, p. 142.

2. De fait, il y eut de véritables erreurs de plume. Certaines provenaient de l'imprimeur du Corps législatif, d'autres de la minute du projet du Gouvernement. Mais elles furent rapidement corrigées et elles portaient principalement sur le découpage territorial, *Arch. parl.*, série II, t. I, p. 219, *in fine*.

quences lorsqu'il deviendra rapporteur d'une loi tendant à modifier l'économie générale du système de justice administrative, celle du 24 mai 1872. Batbie détecte une possible erreur relative à l'article 4. "*C'est ici le lieu de faire remarquer que la rédaction de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sur ce point [la matière des travaux publics], a besoin d'être rectifiée. La loi parle du dommage provenant du fait personnel de l'entrepreneur, non du fait de l'administration. Est-ce à dire que, si le tort avait été causé par l'administration elle-même..., il n'y aurait pas lieu à indemnité ou que le conseil de préfecture serait incompétent pour la fixer ? Nullement ; la loi, au contraire, a pensé qu'une disposition formelle était nécessaire pour le fait des entrepreneurs, et qu'il était inutile de parler expressément de l'administration, à laquelle la même disposition s'appliquait, à plus forte raison*"³.

Or, force est de constater que l'erreur supposée est strictement relative à l'une des attributions de compétence des conseils : la matière des travaux publics. Elle se limite à l'application symétrique, aux parties à l'instance, d'une compétence juridictionnelle et elle n'a rien d'étonnant. La répartition des compétences en droit administratif a toujours suivi la logique d'une saisine *in rem*. Il faudrait au moins une disposition explicite pour qu'elle soit à titre dérogatoire, appréciée *in personam*. Batbie, même s'il révèle un sentiment d'imprécision à propos de l'article 4 n'y voit en tout cas aucune erreur de principe susceptible d'affecter fondamentalement l'évolution du droit administratif.

L'erreur selon Dareste

Une seconde illustration de cette "ambiance d'erreur" à propos de l'article 4 se trouve chez Rodolphe Dareste⁴. Celui-ci détecte en effet une incohérence dans l'évolution du droit administratif postérieure à la loi du 28 pluviôse an VIII. Pourtant, s'il fait allusion à une erreur, c'est comme de façon inversée. "*D'autres [attributions contentieuses] furent confiées aux préfets en Conseil de préfecture ; mais cette juridiction nouvelle n'est que le résultat d'une inadvertance commise dans la rédaction de certaines lois*"⁵. Dareste ne désigne pas ici une erreur dans la loi du 28 pluviôse an VIII, mais dans des lois postérieures qui continuaient à attribuer nominalement au préfet des attributions de ce type (notamment dans l'organisation des marches de l'Empire : D. du 18 octobre 1810 en Hollande ; D. du 15 avril 1811 en Illyrie) malgré l'esprit et la logique de la loi fondatrice des conseils de préfecture.

3. Batbie (A.), *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, Cotillon, 1862, t. I, p. 422-423. La commission spéciale du Tribunal, chargée d'examiner la loi du 28 pluviôse an VIII, avait déjà remarqué ce défaut : intervention de Daunou le 23 pluviôse, *Arch. parl.*, série II, t. I, p. 183, 2ème col. ; et d'autres juristes l'avaient noté : Cf. Macarel (L.-A.), *Des Tribunaux administratifs*, Paris, Roret, 1828, p. 59.

4. Rodolphe Dareste, Conseiller à la Cour de cassation, fut vice-président du Tribunal des Conflits.

5. Dareste (R.), *La justice administrative en France*, Larose, 1898, p. 167.

De cette distinction entre les deux types d'actes : ceux du préfet en conseil de préfecture et ceux des conseils de préfecture, la jurisprudence a de toutes façons annihilé les conséquences. De façon générale, le principe avait été très vite posé que les recours contre les arrêtés préfectoraux ne pouvaient pas être jugés par le conseil de préfecture⁶ : ils remontèrent donc au Conseil d'État. Il en est résulté, par analogie, que le recours contre les arrêtés des préfets en Conseil de préfecture avait la nature d'un appel porté devant le Conseil d'État⁷. Cela concernait de toutes façons peu de matières (comptabilité des communes et des hôpitaux, cadastre, octroi, garde nationale, droits indirects sur les boissons, autorisations relatives au domaine public communal). Les deux types d'actes se trouvaient ainsi réunis et mis à égalité par leur attraction dans une compétence d'appel.

Le désir d'erreur et l'intuition

Toutes ces considérations aboutissent, au bénéfice de la jurisprudence et des débats doctrinaux qui ont pu être rapidement circonscrits, à dénier à l'article 4 la qualification d' "erreur de plume". Un juriste, certes peu innovant, mais qui était un bon connaisseur du droit administratif pour l'avoir synthétisé à l'usage des avocats, Gabriel Dufour, écarte dès 1854 la possibilité d'un écart entre le droit applicable et la formulation précise de l'article 4 de la loi de l'an VIII. "*Nous tenons désormais pour certain que, dans la jurisprudence, la lettre de la loi du 28 pluviôse a prévalu sur les inductions que, fort de l'autorité de jurisconsultes aussi graves que MM. Macarel et Dalloz, nous avions cru pouvoir tirer de l'intention exprimée dans l'exposé des motifs*"⁸.

Pourtant, admettre, plus de cinquante ans après le texte, l'absence d'erreur signifie tout de même que les différents juristes avaient activement recherché une erreur. Peut-être avaient-ils, pour cela, une raison qui tient précisément à l'idée qu'ils se faisaient d'un véritable modèle de justice applicable à l'ordre administratif. Et c'est peut-être aussi à partir de cette absence d'erreur et des débats qui ont mené à l'accepter qu'une conception particulière du droit administratif trouve ses fondements.

La recherche ponctuelle et objective d'une erreur de plume pourrait bien révéler un doute plus diffus et plus profond. C'est, en réalité, que la nature et les attributions contentieuses des conseils de préfecture ont été, de façon récurrente au XIX^e siècle, l'objet de contestations⁹. Celles-ci portent sur deux

6. D. du 25 ventôse an XIII, ord. du 30 août 1814 Barreau, cités par Cormenin (L.-M.), *Droit administratif*, Thorel-Pagnerre, 1840, t. I, p. 193.

7. Macarel (L.-A.), *Cours d'administration et de droit administratif*, Plon, 1852, t. II, p. 608.

8. Dufour (G.), *Traité général de droit administratif appliqué*, Cotillon, 2^eme éd., t. II, 1854, p. 21. Cet auteur avait, en effet, soutenu l'opinion inverse dans la première édition.

9. Cf. *supra* la contribution de F. Burdeau.

aspects fondamentaux de leur institution. La première question sur laquelle s'élève un doute est de savoir si les conseils de préfecture constituent une juridiction de droit commun ou s'ils sont plutôt des juridictions d'exception. La seconde est, plus radicalement, de savoir si les conseils de préfecture constituent bien des juridictions¹⁰.

UNE JURIDICTION DE DROIT COMMUN ?

A la suite de Macarel qui en a le premier livré la complète théorie¹¹, bon nombre d'ouvrages présentaient en effet le conseil de préfecture comme la juridiction de droit commun en premier ressort du contentieux administratif. Cette vision d'une justice administrative régie par des principes traditionnels d'organisation juridictionnelle relevait plus de l'esprit de la loi et des réflexes des juristes que de la lettre du texte. Elle succomba pourtant à l'application stricte de l'article 4, qui prévalut en raison de l'équilibre des forces en présence.

L'esprit et la lettre

Plusieurs arguments étaient alors invoqués. D'une part, l'exposé, par Røederer, des motifs de la loi devant le Corps législatif, contenait la considération que "*remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture avait paru nécessaire*". De cette affirmation, les juristes de l'époque voulurent retenir une évidence : un organe qui semblait recevoir la fonction de régler de manière générale "*le contentieux dans toutes les parties de l'administration*" ne pouvait être qu'une juridiction de droit commun.

D'autre part, le Conseil d'État, avait fait annuler par le chef de l'État divers arrêtés préfectoraux rendus dans des matières contentieuses en renvoyant le tout devant le conseil de préfecture. L'illustration la plus fréquemment donnée, parce qu'elle fut spécialement publiée au *Bulletin des Lois*, est une décision du 6 décembre 1813, Leseigneur, dans laquelle on peut lire que "*les conseils de préfecture sont institués pour prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives*"¹².

Pourtant, l'idée que les conseils de préfecture seraient les juridictions de droit commun du contentieux administratif ne résiste pas à l'analyse, si l'on s'en tient au texte même de la loi. Les attributions contentieuses figurant à

10. "*Dans les autres cas, le conseil de préfecture prononce par des jugements, jugements qui ont le caractère, les effets et la vertu des jugements ordinaires... Le conseil de préfecture est donc investi d'une juridiction ; c'est un tribunal administratif ; c'est un tribunal exerçant une juridiction exceptionnelle...*" [Macarel (L.-A.), *Des Tribunaux administratifs*, Paris, Roret, 1828, p. 46]

11. *Ibid.*, p. 39.

12. Il y eut ensuite des arrêts confirmatifs : CE, 10 mars 1843, Briennon.

l'article 4 sont en effet limitativement énumérées et réparties en sept grands types¹³ : les contributions publiques ; les travaux publics, marchés et fournitures ; le domaine de l'État ; l'administration des communes et des établissements publics ; l'administration de la voirie (de manière assez vague, mais l'attribution de compétence fut renforcée par la loi du 29 floréal an X qui confia aux conseils de préfecture le jugement des contraventions de grande voirie, précédemment assuré par les tribunaux judiciaires) ; la salubrité publique ; l'exercice des droits politiques. Elles seront ultérieurement complétées par des textes spéciaux¹⁴.

Le développement de la jurisprudence de 1810 à 1840, retracé par Cormenin¹⁵ montre bien que les conseils de préfecture sont considérés par le Conseil d'État comme des juges d'exception¹⁶ et qu'ils n'ont pas tout à fait, même sur les matières objet de leur compétence, plénitude de juridiction¹⁷. Matériellement, la loi se borne donc à confier aux conseils de préfecture les attributions contentieuses que la loi du 7 septembre 1790 avait définies pour les corps administratifs, directoires de département ou administrations centrales, augmentées des domaines nationaux, des autorisations de plaider et de la grande voirie.

L'équilibre de la rigueur

Deux considérations d'opportunité peuvent expliquer que l'accord des juristes se soit porté sur l'interprétation stricte de la compétence des conseils de préfecture. La première est propre au pouvoir exécutif. Son principal

13. Gérando en esquissait déjà cinq en 1820 dans son *Cours* et en 1829 dans les *Institutes du droit administratif* ; Macarel les a fixées à sept dans son *Cours d'administration et de droit administratif*, Plon, 1852, t. II, p. 449. La présentation la plus synthétique *a posteriori* en fut faite par Laferrière, qui les ramena à trois : "Les textes qui ont attribué juridiction aux conseils de préfecture sont nombreux et épars dans toute notre législation administrative. Ils se sont inspirés de considérations d'opportunité administrative, plutôt que de vues bien arrêtées sur le rôle à donner aux conseils de préfecture dans le jugement du contentieux administratif. Il n'y a guère que trois matières qui aient été à cet égard l'objet de quelques vues d'ensemble : les contributions directes, les travaux publics et la grande voirie." Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1896, t. I, p. 362.

14. "Les autres attributions des conseils de préfecture... sont peu homogènes, mais on ne peut pas dire qu'elles soient tout à fait arbitraires. Presque toutes, en effet, peuvent se ramener à l'un de ces trois objets : ou bien il s'agit d'opérations administratives locales, comportant des réclamations contentieuses pour lesquelles on a voulu rapprocher autant que possible, les intéressés de leur juge ; ou bien il s'agit de contrats, ayant un caractère administratif et destinés à assurer un service public ; ou enfin de travaux qui, sans avoir le caractère de travaux publics, répondent à un intérêt général et auxquels on a cru devoir appliquer, en tout ou partie, la même compétence qu'aux travaux publics", Laferrière (E.), *op. cit.*, p. 364.

15. *Droit administratif*, Thorel-Pagnerre, 1840, t. I, p. 187 et s.

16. Cormenin (L.-M.), *op. cit.* n° VI, IX, XIV, XIX.

17. Cormenin (L.-M.), *op. cit.* n° VII, XII.

objectif, en réalité, est le même qu'une décennie auparavant : régler, par des aménagements limités de compétence juridictionnelle, des questions politiquement sensibles, c'est-à-dire, principalement pour des raisons financières, retirer selon les termes mêmes de Røederer "*une grande partie du contentieux de l'administration*" aux tribunaux judiciaires "*qui s'étaient fait un esprit contraire à l'intérêt du Trésor public*".

La seconde considération est propre au Conseil d'État en tant que juridiction. La particularité de sa situation est d'être institutionnellement dépendant du Gouvernement. En conséquence, le Conseil d'État n'est pas désireux, au gré d'une interprétation relative à l'étendue des compétences juridictionnelles, de rompre l'économie générale de la loi du 28 pluviôse an VIII en ce qu'elle constitue un système cohérent d'administration locale placé dans les mains du pouvoir central.

A la question de savoir si on doit donner aux Conseils de préfecture une compétence de droit commun au premier degré, Boulatignier, dans son célèbre rapport¹⁸, répond ainsi : "*c'est précisément parce que déjà les conseils de préfecture prononcent, dans des cas assez nombreux, sur les arrêtés des préfets qu'il importe de ne pas étendre en ce sens leur juridiction, sous peine d'altérer les rapports que la loi a voulu établir entre les deux autorités*"¹⁹. Le Conseil d'État ne tarda pas à fixer au contentieux la position ainsi élaborée²⁰. En cela, le Conseil est fidèle non seulement à sa prudence légendaire, mais aussi à la ligne directrice du contrôle qu'il commence à imposer au pouvoir exécutif, le respect de la loi. Il appelle presque de ses vœux une modification législative²¹. Les théoriciens du droit s'y conformèrent, mais quelques irréductibles tinrent à maintenir fermement l'idée que les conseils de préfecture eussent dû, en bonne logique juridique, être les tribunaux de droit commun au premier degré²². Il y a là non pas une nécessité logique résultant comme naturellement de la loi du 28 pluviôse an VIII, mais une interaction du Conseil d'État et de la doctrine, le premier ménageant sa position vis-à-vis du pouvoir d'État, la seconde défendant les constantes théoriques et traditionnelles de toute organisation juridictionnelle. C'est en raison de ce double mouvement qu'on peut suivre l'affirmation de François Burdeau selon laquelle "*de même que l'insti-*

18. Il fera l'objet d'une publication durable : Boulatignier, "Rapport présenté au Conseil d'État en 1851", *Répertoire Dalloz*, V° Compétence administrative.

19. Rapport fait au Conseil d'État par Boulatignier, adopté le 9 avril 1851, cité par Dufour (G.), *Traité général de droit administratif appliqué*, Cotillon, t. II, 1854, p. 23.

20. CE, 6 avril 1854, de Tocqueville.

21. "*Du reste, ceux qui refusent de constituer, d'une manière générale, les conseils de préfecture juges du contentieux administratif en première instance n'entendent pas s'opposer à ce que le législateur décide qu'à l'avenir on pourra déférer aux conseils de préfecture les arrêtés des préfets dans certains cas...*". Rapport fait au Conseil d'État par Boulatignier, adopté le 9 avril 1851, cité par Dufour (G.), *Traité général de droit administratif appliqué*, Cotillon, t. II, 1854, p. 24.

22. Foucart (E.-V.), *Éléments de droit public et administratif*, Marescq et Dujardin, 1856, t. III, p. 713.

*tution du Conseil d'État a pour cause la restauration d'un pouvoir de nature monarchique, l'établissement de tribunaux administratifs départementaux est le fruit de la concentration des responsabilités administratives entre les mains d'une seule autorité : le préfet*²³.

Ainsi, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, il ne fait plus aucun doute pour personne que les conseils de préfecture ne sont que des juridictions d'attribution²⁴. Enfin, après 1889, l'arrêt Cadot fit perdre à la question toute actualité dans la mesure où le Conseil d'État s'y reconnut, sans texte et sans préciser aucun fondement, juge de premier ressort des décisions rendues par les autorités administratives, dans un contentieux voué à un développement inattendu et qui supplanta tous les autres dans l'affermissement du droit administratif : le recours pour excès de pouvoir.

UNE JURIDICTION, TOUT SIMPLEMENT ?

Au-delà même de leur qualité de juridiction d'exception, de nombreux indices permettaient de douter de la nature proprement juridictionnelle des conseils de préfecture. Loin d'avoir réglé un modèle d'organisation de la justice administrative, la loi du 28 pluviôse an VIII a simplement posé une ligne directrice. *“Malgré ces textes, plusieurs arrêts du Conseil d'État furent encore nécessaires pour bien définir le caractère des arrêtés rendus en matière contentieuse, que certains tribunaux et même des conseils de préfecture persistaient à méconnaître”*²⁵. Le doute, au plan de la technique juridique, est encore permis sous l'Empire. Mais, une fois la question tirée au clair, le plus intéressant est certainement la persistance de débats, pourtant devenus sans réel objet, sous la Restauration et la Monarchie de Juillet.

Juridiction implicite sous l'Empire

La Commission spéciale, chargée par le Tribunat d'examiner le projet de loi, semblait reconnaître implicitement les conseils de préfecture comme des juridictions. Contestant la place du préfet dans les conseils, elle stigmatisait sa participation au “bureau du contentieux”, elle regrettait toute *“influence quelconque attribuée au préfet dans le jugement d'une contestation entre les administrés et l'administration, dont ce même préfet est seul chargé.*

23. Burdeau (F.), *Histoire du droit administratif*, PUF, Thémis, 1995, p. 69.

24. A commencer par le plus entreprenant des auteurs de traité : *“La juridiction des conseils de préfecture est essentiellement une juridiction d'attribution c'est-à-dire qu'elle ne résulte que de dispositions de loi déférant à ces conseils des catégories d'affaires déterminées, et non de règles générales les instituant juges de premier ressort du contentieux administratif.”* Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1896, t. I, p. 361.

25. Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1896, t. I, p. 223.

*Comment serait-il à la fois partie et juge prépondérant*²⁶ ? Il n'est pas inutile de remarquer ici combien l'idée selon laquelle, même s'ils forment une juridiction, les juges administratifs doivent entendre d'une manière spéciale un fonctionnaire leur présenter l'intérêt public, est ancrée dans les esprits de l'époque, bien avant l'institution d'un commissaire du Gouvernement en 1831 et en 1862. Røederer dans son rapport répondait en effet, à l'objection de la présence du Préfet, à peu près dans les mêmes termes : "*pouvoir se faire entendre, se faire écouter des juges, leur proposer les raisons d'intérêt public qu'il peut avoir, et coopérer lui-même au jugement*"²⁷, que ceux utilisés aujourd'hui pour justifier la position particulière du commissaire du gouvernement²⁸.

Mais au lendemain de la loi du 28 pluviôse an VIII, la confusion des fonctions du conseil de préfecture est fréquente. La plupart des juristes se plaisent à rappeler que ces organes ont également des attributions consultatives, parfois difficiles à distinguer, dans leurs manifestations, des arrêtés contentieux. Certains soulignent que les conseillers, à titre personnel, sont investis d'attributions non négligeables : celles de représenter le préfet en cas d'absence, de le remplacer par intérim, d'occuper un emploi de sous-préfet, ou de présider par délégation les adjudications, le conseil de révision, la commission des bourses des lycées.

Pourtant, la multiplicité de ces attributions n'empêche pas le Conseil d'État d'avoir une vision très claire de la fonction juridictionnelle des conseils de préfecture. Il ne manque pas de faire respecter les sphères de compétence respectives du préfet et des conseils de préfecture. Les actes purement administratifs relèvent du préfet, les actes appartenant aux matières contentieuses relèvent des conseils de préfecture. François Burdeau montre que cette ligne de partage est constante du début à la fin du régime napoléonien et c'est en ce sens que doit être comprise la publication au *Bulletin des lois* de l'arrêt Leseigneur du 6 décembre 1813²⁹. Mais un autre problème est celui de l'apparition progressive de la nature juridictionnelle des conseils de préfecture. D'une part, elle est le fait du Conseil d'État ; d'autre part, celui-ci la déduit non pas d'une opposition à la fonction préfectorale "active" ou de la lettre de la loi du 28 pluviôse an VIII, mais bien de l'exercice d'une voie de recours qui n'est inscrite dans aucun texte : l'appel³⁰.

26. Citée par Macarel (L.-A.), *Des Tribunaux administratifs*, Paris, Roret, 1828, p. 56.

27. C'est pourquoi le préfet doit pouvoir présider le conseil de préfecture. "*Les juges le ramèneront à l'intérêt des particuliers ; il ramènera les juges à l'intérêt public, et la Justice sortira de ce rapprochement*", Macarel (L.-A.), *op. cit.* p. 59.

28. CE, 29 juillet 1998, Esclatine, *Rec.* 320, concl. Chauvaux, *AJDA* 1998, p. 69, note Rolin ; *JCP* 1999.I.128, chron. J. Petit ; *Rev. gén. proc.* 1999.192, chron. Debouy. Ord. CJCE, 4 février 2000, Emesa Sugar (Free Zone) NV, aff. C-17/98.

29. Burdeau (F.), *Histoire du droit administratif*, P.U.F., Thémis, 1995, p. 82.

30. Guglielmi (G.-J.), "Reflets de l'appel en droit administratif", in Thireau (J.-L.) (dir.), *Les voies de recours judiciaires, instruments de liberté*, P.U.F., août 1995, pp. 65-76.

Jurisdiction explicite depuis la Restauration

La qualité de juridiction a toujours été délicate à apprécier, comme en témoignent encore les hésitations contemporaines du Conseil d'État dans l'arrêt De Bayo. Il est pourtant un indice déterminant, qui peut avoir valeur de critère, pour identifier une juridiction. Il s'agit de la faculté de retirer, de reprendre ou de rectifier ses propres décisions. Autant une autorité administrative peut, en principe, toujours procéder ainsi, autant une juridiction se trouve systématiquement dessaisie lorsqu'elle a jugé. Or, il est avéré que les conseils de préfecture ne s'estimèrent pas d'évidence dessaisis par leurs propres décisions. Plus révélateur encore : c'est bel et bien le Conseil d'État qui s'efforça de faire respecter ce principe. Cormenin³¹ date de l'an XIII le moment où le Conseil d'État commença à censurer clairement les conseils de préfecture qui prononçaient directement ou indirectement le maintien, la réforme ou la modification de leurs "arrêtés contradictoirement rendus". Or, on ne peut pas manquer de remarquer que 1806 est pour le Conseil d'État, la date d'institution de la commission du contentieux (11 juin) et de son propre règlement de procédure (22 juillet).

Il s'en faut de beaucoup que l'affirmation de ce principe ait reçu immédiatement une consécration universelle. Ainsi, un avis du Conseil d'État, approuvé par le chef de l'État le 25 Thermidor an XII, fut redécouvert et publié, par un avis confirmatif du 12 novembre 1811 au *Bulletin des lois*. Il était ainsi rédigé : "*considérant que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires*". L'application de ce raisonnement, initialement élaboré à propos des "ministres juges", aux conseils de préfecture était possible dès lors que ces derniers eurent récupéré les compétences juridictionnelles dévolues aux administrateurs de 1790 à 1800, et que leur fut confié le jugement des contraventions de grande voirie, ainsi que des compétences de contrainte en matière de contributions directes et d'expropriation. Le pas fut donc franchi par un décret du 5 mars 1814, rendu sur le point de savoir si une décision du conseil de préfecture de la Meuse condamnant en paiement un entrepreneur de travaux, pouvait renvoyer la commune bénéficiaire à se pourvoir devant un tribunal judiciaire pour en obtenir l'exécution. L'affirmation devient explicite et générale : "*considérant que les conseils de préfecture sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires*"³².

31. Cormenin (L.-M.), *op. cit.* n° IX : décr. des 10 avril 1806, 22 juillet 1812, 13 janvier 1813 Debeaufleury, etc. Les dernières acceptations avaient eu lieu dans les décrets du 14 messidor an XII et 18 brumaire an XIII.

32. Macarel (L.-A.), *Cours d'administration et de droit administratif*, Plon, 1852, t. II, p. 619.

Mais pour claire qu'elle soit, cette affirmation n'en a pas pour autant été relevée unanimement par les commentateurs de l'époque. De plus, elle a l'inconvénient de masquer le fait que le Conseil d'État avait déjà implicitement, mais nécessairement, tranché la question, et ce depuis longtemps.

Juridiction par la grâce de l'appel

Nombreux, en effet, sont les juristes qui dès 1800 et jusqu'à 1862 n'ont pas manqué de souligner qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'était venu définir la procédure devant les conseils de préfecture³³. Cela pouvait paraître étonnant pour des juridictions, d'autant plus que le pouvoir exécutif était spécialement intervenu sur ce point pour le Conseil d'État³⁴.

Macarel par exemple estimait qu'*"il faut vraiment s'étonner de ce que le règlement du 22 juillet 1806, en organisant la procédure qui serait suivie au Conseil d'État, a totalement omis d'en régler une pour les conseils de préfecture, qui jugent en première instance les affaires que le Conseil d'État juge sur appel et en dernier ressort"*³⁵. Est-ce si sûr ? N'est-ce pas exactement l'inverse qui s'impose ? Il serait possible, bien au contraire, de voir une nécessité à ce qu'aucun régime de procédure cohérent ne soit imposé aux requérants devant les conseils de préfecture. Comme le constatera ultérieurement Laferrière³⁶, il était beaucoup plus profitable au

33. Les usages de procédure pouvaient ainsi varier suivant les temps et les lieux. Un décret du 30 décembre 1862 établit, le premier, la publicité des audiences, l'obligation du rapport dans chaque affaire, les observations des parties, le ministère public et le greffe. Néanmoins, une circulaire du 17 janvier 1863 chargea les préfets de l'application de ce décret, ce qui empêcha toute unification nationale des façons de procéder. L'ensemble de la procédure, d'ailleurs, n'était pas encore fixée. Une loi du 21 juin 1865 prévoit un règlement d'administration publique pour déterminer les procédures de recours, d'expertise, et de taxation. Le décret du 12 juillet 1865, apparemment motivé par l'application de cette loi, fut pris en réalité pour unifier les solutions retenues par les préfets. Mais le projet de loi de procédure synthétisant l'ensemble ne put être mené à son terme en raison de la guerre de 1870 et la préoccupation passa au second plan lors de la discussion sur la juridiction administrative en 1872. Il fallut donc attendre la loi du 22 juillet 1889.

34. Cette étrangeté fut notée dès l'origine, même par ceux des juristes qui considéraient les conseils de préfecture comme des juridictions à part entière, qui plus est investies d'une justice déléguée, depuis Henrion de Pansey (P.-P.-N.), *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques*, Paris, Barrois père, 1810, p. 172, qui les considérait comme des tribunaux de cet ordre, jusqu'à Cormenin (L.-M.), *Du Conseil d'État envisagé comme Conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle*, Paris, imp. Hérisant Le Doux, 1818, p. 226 : *"en réglant l'instruction des affaires contentieuses devant le Conseil d'État on a oublié d'organiser la procédure des tribunaux administratifs de première instance : c'était oublier les fondements de l'édifice"*.

35. Macarel (L.-A.), *Des Tribunaux administratifs*, Paris, Roret, 1828, p. 75.

36. *"Le Conseil d'État s'était efforcé de combler les nombreuses lacunes de cette législation par une jurisprudence que la loi nouvelle a consacrée dans plusieurs de ses dispositions"*. Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1896, t. I, p. 367.

Conseil³⁷ de fixer lui-même par voie jurisprudentielle des règles de procédure, de maintenir ainsi la dépendance juridique dans laquelle il tenait les conseils de préfecture par la voie de l'appel et de tenir en sa main l'expertise qui faisait de lui l'interlocuteur privilégié de toute réforme législative.

Le très autorisé commentateur rapporte même l'épisode de 1826, où le Conseil d'État fut consulté par le ministre de la Justice sur l'accès direct des parties aux conseils de préfecture et sur la formule exécutoire revêtant leurs décisions. Le Conseil d'État "*fut obligé de constater sur ces différents points le silence des lois en vigueur*"³⁸. Consulté sur l'opportunité d'une ordonnance spéciale qui aurait tranché ces difficultés le Conseil d'État répondit que "*s'il y a quelque chose d'utile à proposer relativement aux questions discutées dans le rapport, il ne paraît pas convenable d'en faire le sujet de dispositions partielles et détachées, mais qu'il semblerait plus opportun d'en réserver l'examen pour la rédaction d'un règlement général relatif à la forme de procéder devant le conseil de préfecture*". Le ministre, dit Laferrière, approuva l'idée de ce règlement, mais aucune suite n'y fut donnée. Une réforme fut projetée par un arrêté ministériel du 7 octobre 1831 et confiée à une commission, mais elle fut ajournée jusqu'à la loi concernant le Conseil d'État en 1845, puis confiée à une autre commission présidée par le duc de Broglie en 1846, qui soumit un projet de loi au Conseil d'État en 1847 avant que la Révolution de 1848 ne relance la réflexion sur de nouvelles bases.

Cette stratégie est conditionnée par les marges de manœuvre laissées au Conseil d'État sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. D'une part, pour la plupart des juristes de 1815 à 1848, le Conseil d'État ne possède, en tant que juridiction, aucun fondement constitutionnel ou législatif avéré³⁹. D'autre part, le Conseil fut fortement et fréquemment attaqué, à cette période, par l'opposition libérale reprochant la place prépondérante prise par les ministres, les conseillers en service extraordinaire et ceux qui cumulaient des fonctions d'administrateurs actifs, dans le jugement du contentieux. Il lui était difficile d'attirer dans le contentieux administratif des actes de puissance publique, de portée nationale ou concernant l'administration d'État. En revanche, il était très simple de laisser se développer un contentieux local assez divers et de le récupérer par la voie de l'appel.

37. ... et aux conseils de préfecture. L'absence de forme procédurale n'est pas toujours un inconvénient. En ce cas précis, il est quasiment certain qu'elle a encouragé le développement d'un puissant pouvoir d'instruction juridictionnelle, aujourd'hui garanti par le seul pouvoir d'injonction général que le juge administratif se reconnaisse (CE Sect., 1er mai 1936, *Couespel du Mesnil*, Rec.485).

38. Laferrière (E.), *op. cit.* p. 233.

39. C'est l'avis de Cormenin (*Du Conseil d'État*), Bérenger (*De la Justice criminelle en France*), Huet de Coëtisan (*De la Puissance civile*), Lanjuinais (*Constitutions de la Nation française*), Mongalvy (*Le Conseil d'État en harmonie avec les principes de la Charte constitutionnelle*). Seul De Gérando soutient l'opinion inverse.

La plupart des ouvrages de l'époque⁴⁰ présentent l'appel des arrêtés contradictoires des conseils de préfecture au pire comme une évidence, au mieux comme un principe directeur. Pourtant à cet égard, il y a certainement, sans pour autant parler d'erreur, silence et imprécision de la loi⁴¹. Pour comprendre ce qui a guidé l'interprétation des juristes, il faut considérer le système complet formé par les trois textes : Constitution du 22 frimaire an VIII (art. 52), règlement consulaire du 5 nivôse an VIII (art. 11) et loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4) séparés de quelques mois seulement.

Le premier texte désigne le Conseil d'État comme "chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative". Il affirme une volonté politique majeure : au moment où le pouvoir suprême se concentre entre les mains d'un seul, il faut constituer le Conseil d'État en conseil de gouvernement et lui donner la force et l'autorité nécessaire. Le deuxième texte était apparemment plus modeste, puisqu'il ne permettait en matière juridictionnelle que de prononcer, après renvoi décidé par le Gouvernement, "sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres", mais il a bien pour but d'asseoir l'autorité du Conseil sur toutes les autorités administratives centrales subordonnées aux ministres. Si on ajoute le troisième texte, la loi du 28 pluviôse an VIII, qui a pour but d'assurer la maîtrise du pouvoir exécutif central sur l'administration locale, elle est alors naturellement interprétée, par analogie, comme confiant au Conseil d'État l'appel des arrêtés des conseils de préfecture, alors qu'aucune disposition de texte n'en disposait expressément.

Bien évidemment, asseoir la pratique selon laquelle le Conseil d'État juge, en appel, les arrêtés contradictoires des conseils de préfecture, c'est *ipso facto*

40. Sauf ceux de Cormenin qui n'est pas très clair, parce que, selon lui, la fonction du Conseil d'État devrait être confiée à un tribunal de cassation. Il évite donc de présenter l'organisation de la juridiction administrative comme cohérente.

41. Dans les travaux préparatoires, Daunou peut ainsi avancer "que, pour toute contestation administrative, il ne paraît pas qu'il y ait d'autre jugement que celui d'un seul de ces bureaux du contentieux. Chacun d'eux prononce en première instance et, vraisemblablement aussi, en dernier ressort... Si quelqu'un réclame auprès des ministres contre les décisions de ces bureaux, ce recours dont le projet ne parle point, aura d'autant moins d'efficacité que les ministres pourront fort bien croire qu'on a voulu les décharger de l'examen des affaires contentieuses, lorsqu'en créant des bureaux tout exprès pour elles on a gardé un profond silence sur la révision des jugements émanant de ces bureaux" (Daunou le 23 pluviôse, *Arch. parl.*, série II, t. I, p. 183, 2ème col., soulign. ajouté). D'ailleurs, pour combattre cette interprétation quelques jours plus tard, Røderer imagine un système de recours radicalement différent : puisque "la Constitution de l'an III porte à l'article 193 que les administrations de département sont subordonnées aux ministres" et que "le Conseil d'État prononce sur les affaires contentieuses précédemment remises aux ministres", les recours contre les conseils de préfecture supposent le recours d'abord aux ministres puis aux "jugements solennels du Conseil d'État" (Røderer, séance du 26 pluviôse, *Arch. parl.*, série II, t. I, p. 221, 1ère col.). La loi du 22 juillet 1839 fut la première à singulariser explicitement l'appel en réduisant d'un mois le délai qui résultait antérieurement de l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, applicable à tous les pourvois formés devant le Conseil d'État (art. 57).

reconnaître la nature juridictionnelle de ces arrêtés. Lorsque les théoriciens du droit s'en rendirent compte, certains d'entre eux⁴² remarquèrent que les conseils de préfecture, quoique dotés d'une compétence d'attribution, étaient les seules juridictions administratives à détenir la justice déléguée. Il fallut s'employer à justifier cette asymétrie par rapport au Conseil d'État⁴³. Il fallut ensuite expliquer, lors de la réfutation de la théorie du ministre juge, pour quelle raison les décisions des ministres, qui étaient à la source même du raisonnement qualifiant les arrêtés des conseils de préfecture de "jugements", devaient perdre leur propre caractère juridictionnel⁴⁴.

Réciproquement, les conseils de préfecture ont servi de marchepied au Conseil d'État. D'une part, la fonction de juge d'appel de ces juridictions justifiait son existence, d'autre part, elle n'était pas menacée autant que lui. *"Le sort des conseils de préfecture était nécessairement lié à celui de la juridiction administrative supérieure. Pendant que l'on discutait sur le Conseil d'État, on hésitait à aborder les questions relatives aux conseils de préfecture dont l'organisation était restée inachevée"*⁴⁵. On mesure à quel point le système a paru stabilisé dès la fin du second Empire, lorsqu'on sait que, par un splendide retournement d'argument, la compétence exercée en appel des jugements des conseils de préfecture fut invoquée, dans le débat sur la loi du 24 mai 1872, par le rapporteur Batbie⁴⁶ pour justifier l'attribution au Conseil d'État lui-même de la justice déléguée : *"Depuis qu'ils ont été institués en l'an VIII, les conseils de préfecture rendent des arrêtés exécutoires... Nous ne faisons donc qu'appliquer au second degré ce qui, pendant plus de soixante-dix ans, a été pratiqué au premier. Pourquoi, en effet, la justice administrative serait-elle déléguée pour la première instance et retenue en appel ?"*

Le modèle de justice "classique", avec ses deux degrés de juridiction a ainsi été superposé par le Conseil d'État à la lettre de la loi du 28 pluviôse an VIII, pour son plus grand avantage en tant qu'institution. Quelle enseignement peut-on en tirer dans la situation contemporaine quant à la survivance de la loi et à la pérennité du système ainsi institué ?

42. Par ex. Serrigny (D.), *Traité de l'organisation, de la compétence, et de la procédure en matière contentieuse administrative*, Paris, Durand, 1842, t. I, p. 15.

43. Macarel (L.-A.), *Cours d'administration et de droit administratif*, Plon, 1852, t. II, p. 622 et s.

44. La question avait été rendue inextricable par le piège dans lequel les auteurs s'étaient ainsi enfermés. Pour une histoire de cette réfutation complexe, Chevallier (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, L.G.D.J., Bibl. de droit public, 1970 et Burdeau (F.), *Histoire du droit administratif*, P.U.F., Thémis, 1995, p. 86, 110, 162, 185 et 226.

45. Laferrière (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 1896, t. I, p. 233.

46. Séance du 29 janvier 1872.

MODÈLE DE JUSTICE OU SURVIVANCE D'INSTITUTIONS ?

Si on doit mesurer la survivance et la pérennité de l'article 4 à l'aune de la vitalité des conseils de préfecture, la plus grande satisfaction s'impose. D'une part, quoi qu'il ait été question de les supprimer, les conseils de préfecture ont survécu. Au cours des débats de la loi du 21 juin 1865, les parlementaires d'opposition libérale avaient déposé un amendement en plusieurs articles tendant à la suppression des conseils de préfecture et au transfert de leurs attributions contentieuses à la juridiction judiciaire. Il fallut toute la science de Boulatignier pour défendre le texte initial et obtenir son maintien. L'Assemblée nationale fut ultérieurement saisie par sa commission de décentralisation, d'un projet de loi supprimant les conseils de préfecture⁴⁷. Ce projet trouve son origine dans une proposition de loi du député Raudot déposée le 29 avril 1871. Elle visait en réalité l'ensemble de la juridiction administrative, puisque le même proposait également la suppression des attributions contentieuses du Conseil d'État. Comme la loi du 24 mai 1872 avait été votée, il parut inutile de discuter une telle suppression et le projet de la commission ne fut même pas porté à l'ordre du jour de l'Assemblée.

D'autre part, le champ des compétences juridictionnelles, quoique d'attribution, des conseils de préfecture a été élargi dès l'origine et régulièrement par la suite, par l'adjonction de matières spéciales, jusqu'à ce que le décret-loi du 1953 les transforme en tribunaux administratifs et les institue juge administratif de droit commun au premier degré.

Si, au contraire, la pérennité ou la survivance s'apprécient par rapport aux raisons, tant historiques que logiques ou juridiques, qui ont vu naître les conseils de préfecture à la vie juridictionnelle, il faut en conclure que le système actuel de justice administrative n'est plus en majeure partie, justifié par ses fondements classiques.

Une remarque immédiate tient à l'économie générale du système de juridictions. Une réforme signalée comme anodine dans les cours de droit administratif fut celle du décret-loi du 6 septembre 1926, par laquelle les conseils de préfecture institués par la loi du 28 pluviôse an VIII dans chaque département devinrent interdépartementaux⁴⁸ et furent réduits à 24. Si on y réfléchit, cette rationalisation gestionnaire⁴⁹ marque bien que le dépérissement du système de l'an VIII était déjà consommé au début du siècle et que l'industrie contentieu-

47. Séances des 14 juin et 3 décembre 1872, doc. annexes n° 1217 ; Migneret, "Les conseils de préfecture", *Rev. crit. législ. jurisp.* janvier 1873 ; Reverchon, *Le Droit*, 10 décembre 1872.

48. Devaux (J.), "La réforme des conseils de préfecture", *RD publ.* 1926, p. 647.

49. Un juriste contemporain rapporte avec sollicitude les propos tenus au Sénat en 1925 : les conseillers de préfecture "donnent, dans les chefs-lieux de département, le spectacle fâcheux de fonctionnaires qui meurent d'ennui aux frais de l'État." Chapus (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 1999, p. 67.

se du Conseil d'État avait totalement détaché les conseils de préfecture de l'administration départementale. Les conseils de préfecture ont acquis leur qualité de juridiction, d'une part de la volonté politique de l'Empire de placer les questions administratives sous le contrôle d'un Conseil d'État fort, d'autre part de la nécessité dans laquelle se trouvait le Conseil d'obvier à l'absence de texte, sans heurter la sphère d'action du pouvoir exécutif en des périodes où son existence même était contestée.

Mais la situation contemporaine est exactement inverse. L'ensemble de la juridiction administrative bénéficie d'un fondement constitutionnel et d'une sphère de compétence réservée. Les juridictions du premier degré sont dotées d'une garantie législative d'indépendance et d'un code complet de procédure⁵⁰. Un système entier de deuxième degré de juridiction a, en vertu de la loi, bénéficié du même type de fondements. Quant au Conseil d'État, personne ne songerait à contester son existence ni sa légitimité.

Il y a donc un profond anachronisme à maintenir un modèle de justice qui réunit, dans la même institution, des fonctions de conseil du Gouvernement et des fonctions de juge ; un système qui fait trancher par la même formation de jugement et dans la même séance des affaires relevant soit du premier degré, soit de l'appel, soit de la cassation ; un système qui confère au juge de cassation la possibilité, utilisée aujourd'hui dans 80% des dossiers, de régler l'affaire au fond ; un système qui fait juger l'appel ou la cassation par des fonctionnaires, certes de haut niveau, mais qui n'ont, sauf exception, jamais rendu de jugements au premier degré ; un système qui ne pare certains membres des juridictions administratives du beau nom de "magistrats" que par analogie avec les juges judiciaires, alors que leur mission commune est de dire le droit conformément au principe de la séparation des pouvoirs.

Il y a, à ces anachronismes, des justifications parfaites en termes de technique juridique et de droit positif, dont on voudra peut-être me faire l'estime de croire que je les connais. Il y a, à ces survivances, des remèdes satisfaisants et déjà détaillés, qui ont été élaborés par Didier Truchet dans un article dont le titre révèle le principe général⁵¹.

C'est ici qu'il me faut donc en appeler, comme prévu, au chamanisme pour lequel la plume contribue à la clairvoyance et à la divination. Après l'avoir levée au ciel, comme certains auditeurs y lèvent en ce moment les yeux, je sens cette plume écrire à ma place. Elle trace en lettres de feu un avertissement péremptoire : *"La lutte contre les anachronismes n'a jamais emporté la décision de réformes radicales ni l'instauration de modèles systématiques. Seules les Révolutions ou les dictatures ont pu y parvenir"*.

50. Code de justice administrative, *J.O.* du 7 mai 2000.

51. Truchet (D.), "Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ?", *Etudes offertes à J.-M. Auby*, 1992, p. 335.

Même si ses fondements juridiques n'ont plus rien de comparable à ceux de l'an VIII, la justice administrative semblerait ainsi condamnée à n'attendre du législateur que des réformes de fortune, sous l'aiguillon du volume du contentieux, dictées par l'aspiration — parfois démagogique — à la transparence, et sous la pression — plus institutionnelle que juridique — du droit européen et communautaire.

Souhaitons qu'il s'agisse là d'une dernière erreur de plume.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

SIMON (M.), *Manuel des conseils de préfecture*, Coblenz, de Héricot, 1812.

FREGIER (M.), *Des moyens d'améliorer l'institution des conseils de préfecture*, Paris, Mesnier-Delaunay, 1830.

De SAINTE-HERMINE (M.), "Des conseils de préfecture", *Rev. légis. et jurispr.*, t. XI, 1840, p. 141.

DUBOIS DE NIERMONT (E.), *Organisation, compétence, jurisprudence et procédure des conseils de préfecture*, Paris, Thorel, 1841.

FERAUD-GIRAUD (M.), "Des conseils de préfecture", *Rev. légis. et jurispr.*, t. XXXIV, 1849, p. 213.

LEFEVRE (J.), *Essai sur la procédure en matière contentieuse devant les conseils de préfecture*, Lille, Danel, 1856.

ARNAULD DE PRANEUF (A.), *Traité des juridictions administratives et particulièrement des Conseils de préfecture*, Paris, Dupont, 1867.

DUPRÉ (A.), *Etude sur les conseils de préfecture*, Paris, Noblet, 1872.

TEISSIER (G.) et CHAPSAL (F.), *Traité de la procédure devant les conseils de préfecture*, Paris, Marchal et Billard, 1891.