

INTRODUCTION

PAR

Serge DAËL

Président de la Cour administrative d'appel de Douai

La dernière demi-journée de ce colloque consacré à la loi du 28 pluviôse an VIII est réservée à la juridiction administrative, qui avait déjà fait une apparition hier matin avec la contribution du professeur Burdeau. Lorsqu'il s'agit du préfet, l'esprit hésite entre les facteurs de continuité et les éléments de contraste sur une période qui couvre quand même deux siècles. En ce qui concerne la juridiction administrative au plan territorial, celui qui nous intéresse ici, je ne crois pas que l'hésitation soit permise ou en tout cas très grande : c'est certainement le contraste qui l'emporte entre le point de départ et le point d'arrivée.

Bien que mon rôle de président de séance me porte plus à poser les questions qu'à leur apporter des réponses, il me semble qu'à ce niveau l'affaire doit être cadrée.

Premier élément frappant : les tribunaux administratifs se sont éloignés du préfet et du ministère de l'Intérieur pour se rapprocher du Conseil d'Etat et du ministère de la Justice. Y a-t-il vraiment lieu de s'en étonner, compte tenu de la place que tient aujourd'hui dans notre pays la justice et de la distance nécessaire entre le juge et les parties ?

Nos anciens conseils de préfecture étaient présidés par le préfet, installés à la préfecture, recrutés dans un vivier proche de celui de l'administration préfectorale. Dotés de compétences administratives, en sus de leurs attributions juridictionnelles, leurs membres avaient parfois plus d'expérience administrative — c'est un atout — que de connaissances juridiques — quand même indispensables à des juges.

Certes nos tribunaux administratifs sont composés des membres d'un corps — le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel — dont le recrutement se fait normalement — mais non exclusivement — par l'E.N.A. comme celui du corps préfectoral. Mais là s'arrête le parallèle. Le statut des magistrats administratifs les rend totalement indépendants du préfet et des administrations. Leurs attributions administratives sont très différentes de ce qu'elles étaient en l'an VIII : il s'agit essentiellement de la présidence d'organismes consultatifs ou de la participation à de tels organismes, si on met à part les périodes — correspondant généralement à la mobilité — au cours desquelles le magistrat, placé hors de son corps, remplit temporairement des fonctions administratives. Dans le même ordre d'idées les magistrats des tribunaux et cours ne sont plus gérés par le ministère de l'Intérieur mais par le ministère de la Justice et le Conseil d'Etat, avec intervention pour les mesures les plus importantes du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

La proximité du ministère de l'Intérieur a donc été remplacée par celle du Conseil d'Etat : tour extérieur spécifique pour l'accès au Conseil, accès automatique des présidents de Cour au grade de conseiller d'Etat, gestion administrative par le service des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sous la responsabilité du vice-président du Conseil d'Etat, assisté du secrétaire général du Conseil d'Etat et d'un secrétaire général adjoint spécialisé ainsi que du secrétaire général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Deuxième élément frappant, et c'est encore un élément de contraste : les conseils de préfecture étaient juges d'attribution alors que les tribunaux administratifs sont juges de droit commun du contentieux administratif et les cours administratives d'appel juges de droit commun de l'appel des jugements des tribunaux administratifs.

La loi du 28 Pluviôse an VIII a-t-elle alors perdu toute pertinence pour ce qui nous intéresse cet après-midi : la juridiction administrative ?

Certainement oui si on se place dans la perspective de l'an VIII : celle d'un préfet assisté par son conseil de préfecture auxquels a succédé un préfet — et surtout des administrations — dont les actes sont contrôlés en droit par le tribunal administratif.

Probablement pas, mais ce sera aux orateurs de nous éclairer, si on accepte de prendre de la hauteur et de renouveler la réflexion sur les fondements intellectuels du dualisme juridictionnel dont l'exigence de spécialisation est désormais l'élément central, voire si on pose en termes modernes la problématique de l'aide à l'administration. En effet le contrôle de légalité est une forme de contrôle de qualité et c'est bien souvent à la demande des préfets qu'il est exercé.