

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

VARAGNAC

Les statistiques du Conseil d'État en matière contentieuse depuis nivôse an VIII (décembre 1799)

Journal de la société statistique de Paris, tome 63 (1922), p. 70-79

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1922__63__70_0

© Société de statistique de Paris, 1922, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

III

LES STATISTIQUES DU CONSEIL D'ÉTAT EN MATIÈRE CONTENTIEUSE DEPUIS NIVOSE AN VIII (DÉCEMBRE 1799)

MESSIEURS,

Votre Société, dans l'œuvre qu'elle poursuit à travers le monde infini des phénomènes sociaux, ne borne point son enquête aux seules données de l'ordre économique. Le domaine de votre science est, à vrai dire, illimité. Il est partout où l'homme agit. Vous n'appliquez pas vos recherches uniquement aux richesses du sol, aux produits créés par les industries, aux transactions et aux fluctuations du commerce mondial. Vous dénombrez, vous évaluez les ressources des États, les charges que supportent les budgets; et par là vous êtes conduits à étudier le mécanisme des services publics. Mais vous allez plus loin encore! Vous pénétrez dans le détail des faits immatériels et impondérables que sont, par exemple, les mesures prises par ceux qui administrent et les sentences rendues par ceux qui jugent.

Depuis près d'un siècle, les gardes des sceaux rendent compte, année par année, des opérations de la justice civile et criminelle. A côté de ces statistiques, il en est d'autres qui analysent les travaux d'une très haute juridiction, parallèle et distincte de celle des Cours et des tribunaux; je veux parler de la juridiction suprême du Conseil d'État en matière administrative. Le développement extraordinaire de ce contentieux, le nombre toujours croissant des affaires litigieuses que le Conseil doit juger, le progrès continu de sa jurisprudence, de plus en plus libérale et humaine, cette évolution si intéressante de la fonction contentieuse est un fait capital dans l'histoire de nos institutions. Mais de là un problème qui se pose depuis trente et quelques années, et que les Pouvoirs publics, jusqu'à ce jour, ne sont point parvenus à résoudre. Ce problème résulte de la disproportion de plus en plus accusée entre ce que j'appellerai le pouvoir de rendement de l'organisme juridictionnel et le travail énorme dont il est surchargé.

Pour remédier à ce mal chronique, on n'a su trouver que des palliatifs. Des expédients, du provisoire; rien de vraiment efficace. On hésite, on discute,

on propose, on oppose les uns aux autres des systèmes contraires, qu'il ne serait cependant pas impossible de concilier. Quels sont donc ces systèmes?

Il y a d'abord celui du projet de loi dont le Sénat est saisi présentement et semble quelque peu embarrassé. Ce projet, qui émane du Gouvernement, fut voté par la Chambre, le 29 juillet 1920, en fin de session, sans nul débat, et à la hâte, comme on eût fait de la plus insignifiante petite loi d'intérêt local. Au Sénat, il a eu les honneurs d'une discussion, dans la séance du 29 novembre dernier. Mais il a été renvoyé à une commission. Va-t-on le reprendre, et dans quelles conditions? Or, le système que ce projet tendrait à établir soulève des objections; mais il aurait, du moins, l'avantage d'accélérer très sensiblement la marche des affaires. Il consiste, d'une part, à augmenter le nombre des conseillers, maîtres des requêtes, auditeurs attachés à la section du contentieux et d'autre part, en la dédoublant, à l'investir du pouvoir de juger toutes les catégories d'affaires, concurremment avec l'assemblée du Conseil statuant au contentieux, assemblée formée par la réunion des membres de la section et des huit délégués des sections administratives (1).

Un autre système, qui séduit par un air de simplicité, enlèverait au Conseil d'État des tranches entières de son contentieux et les renverrait à la justice civile. On transférerait ainsi les contestations relatives aux marchés de fournitures et aux marchés de travaux publics, à ces décomptes d'entrepreneurs, procès plutôt civils où se dépense beaucoup de temps. Cette réforme, proposée à l'ancienne Chambre par M. Bender, et suggérée, dans la Chambre actuelle, par M. Louis Marin, pourrait se combiner avec le système du Gouvernement; mais, qu'on ne s'y trompe pas, cette amputation d'une partie plus ou moins importante du contentieux serait une opération dangereuse, si elle était faite par des mains peu expertes! Le bon vouloir n'y peut suffire, et le fait est que le Parlement, comme aussi bien le public même le plus informé, n'a, dans ces matières, que des notions très vagues.

« On ignore généralement en France, ce que c'est que le Conseil d'État », écrivait, en 1818, M. de Cormenin. Avant lui, en 1810, c'est-à-dire à l'époque où le Conseil impérial fut à son apogée, son secrétaire général depuis l'an VIII, le baron Locré, écrivait de même : « Comment donc se fait-il que peu de personnes en aient une idée exacte: que beaucoup s'en forment une fausse idée? » Ce que Locré et Cormenin disaient, il y a plus d'un siècle, est toujours vrai. On connaît mal l'organisation du Conseil d'État. Permettez-moi pour rendre plus clairs certains détails, de rappeler en quelques traits sa mission historique.

Oui, historique. Et en effet son institution est aussi vieille que l'ancienne monarchie. Pour en chercher les obscures origines, il faut remonter au Moyen Age. On voit, sous les Capétiens, le Conseil du Roi se former peu à peu. On voit sortir de l'ombre et apparaître de plus en plus nettement deux personnages qui ont eu une grande part dans l'œuvre de notre unité nationale.

(1) M. Chapsal, qui a autrefois fait partie du Conseil d'État, a déposé sur le bureau du Sénat, le 27 janvier, une proposition de loi qui tend à amender le projet du Gouvernement en ce sens qu'il réaliserait la même réforme sans augmenter le personnel, en faisant passer au contentieux des membres pris dans les autres sections.

Le premier de ces deux personnages presque symboliques est le conseiller du Roi, le subtil légiste, par qui l'action du souverain, à travers le chaos féodal, s'étend et gagne de proche en proche. L'autre personnage est *le maître des requêtes de l'hôtel*, qui suit le prince en ses voyages, et, lui rendant compte des placets qu'il reçoit à l'huis de l'hôtel, prépare et procure la justice royale. Le maître des requêtes porte un des titres les plus anciens de France. Joinville, le bon serviteur de saint Louis, était maître des requêtes. La vérité est qu'il y a toujours eu, en France, un Conseil d'État, et qu'il était, par bien des côtés, fort semblable au nôtre. Il rédigeait les ordonnances, qui étaient les lois, les édits, qui étaient les décrets d'aujourd'hui, et il avait un important contentieux, spécialement pour ce qui regardait les finances.

Vous m'excuserez, Messieurs, de ne vous présenter aucune donnée statistique ayant trait aux affaires de ce passé lointain. Je n'ai point, je l'avoue, poussé jusque-là des investigations dont les résultats auraient été très incertains. La statistique n'est point ancienne en tant que science conduite avec méthode, pratiquée avec suite par les services publics. Sans doute, il y a apparence que les grands administrateurs de tous les temps en ont fait usage. Et j'imagine que les ministres de Louis XIV, Colbert pour les finances, Louvois pour les armées, tenaient à jour des statistiques, mais sans les publier; nul document ne révélait les choses de l'administration. Assurément, les hommes des âges les plus lointains faisaient de la statistique. Mais ils devaient en faire, comme M. Jourdain faisait de la prose, sans le savoir!

Vint la Révolution, et le Conseil du Roi disparut dans l'effondrement général. La Révolution ne mit rien à la place. Elle attribua ou conserva aux administrateurs dans les départements et aux bureaux des ministères le monstrueux pouvoir de statuer sur les plaintes dirigées contre leurs propres actes. Je puis dire que, durant la période révolutionnaire, il n'y eut pas de justice administrative, j'entends une justice digne de ce nom.

Mais les choses vont changer. Le 1^{er} nivôse de l'an VIII, une vingtaine d'hommes choisis par le Premier Consul sont réunis dans son cabinet, au palais des Tuileries. Ils élaborent, Locré déjà tenant la plume, le statut organique du Conseil d'État. Or, il y a dans ce règlement deux articles où s'affirme l'attribut juridictionnel du Conseil : « Il prononce sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres », dit l'article 11; et l'article 12 spécifie que « les conseillers d'État chargés de la direction de quelque partie de l'administration publique n'ont point de voix au Conseil d'État lorsqu'il prononce sur le contentieux de cette partie ».

Cependant les affaires litigieuses ne sont point encore séparées des autres. Elles sont instruites dans les sections, comme les autres, et passent, à l'assemblée générale, avec les projets de loi, avec les décrets de pure administration, mêlées et confondues dans l'ensemble. Et sans nul doute un progrès avait été réalisé. Le Conseil d'État offrait aux justiciables des garanties plus sérieuses que des administrateurs à la fois juges et parties! Mais une part trop grande encore était laissée à l'arbitraire. Cet arbitraire, au moins le fallait-il régler et contenir. Napoléon le comprit et, en 1806, il organisa par les deux grands décrets des 11 juin et 22 juillet la juridiction et la procédure du Conseil en matière contentieuse. Les affaires de cet ordre ne seront plus,

comme avant, réparties entre les sections. Il crée une commission composée de six maîtres des requêtes et de six auditeurs, qui, sous la présidence du Grand Juge, instruisent tout ce contentieux et préparent les décisions de l'assemblée générale. C'est le point de départ de la grande évolution, par où la fonction juridictionnelle du Conseil se précise, se dégage, se distingue de plus en plus nettement de l'attribution purement administrative.

C'est le 1^{er} août 1806 que la commission inaugure ses travaux, et c'est à compter du 1^{er} août que les affaires contentieuses apparaissent, dénombrées à part, dans les relevés annuels, Ils sont bien sommaires, ces premiers relevés. Et je parle ici non seulement des résumés de la double période consulaire et impériale, mais de ceux qui se rapportent aux quinze années de la Restauration. Le tout, depuis l'an VIII jusqu'en 1830, tient en un seul tableau, intitulé *Tableau préliminaire*. Nous le trouvons en tête des *Comptes généraux* qui furent établis sous la monarchie de juillet, et dont je vous entretiendrai tout à l'heure. Ces statistiques rudimentaires n'en sont pas moins précieuses par les rapprochements qu'elles nous permettent de faire avec l'époque présente. Nous pouvons mesurer le prodigieux développement de la fonction contentieuse dans le Conseil d'État. Vous en jugerez par les chiffres suivants.

Dans les années qui ont précédé la guerre, avant 1914, le nombre des pourvois enregistrés annuellement atteignait et même dépassait 4.000. Pendant la guerre, il en arrivait moins, mais on en jugeait moins aussi, et aujourd'hui je crois bien que le mouvement ascensionnel a repris, et que la moyenne annuelle dépasse de nouveau 3.000 affaires. Or, savez-vous quelle était cette moyenne, de 1806 à 1814? 253 affaires, je ne dis pas inscrites, mais jugées. Pour la période comprise de nivôse an VIII au 1^{er} août 1806, nous ne le savons pas, le contentieux n'ayant pas été classé à part, mais il est peu vraisemblable que le nombre de ces affaires se trouvât être plus élevé que la moyenne de 253 qui résulte du *Tableau préliminaire* que je signale. Voici, au reste, année par année, les chiffres d'où cette moyenne se dégage. (Je laisse de côté les cinq derniers mois de 1806 pour lesquels le tableau ne mentionne que 51 pourvois).

1807	258 affaires.
1808	221 —
1809	185 —
1810	135 —
1811	225 —
1812	320 —
1813	332 —

Total. 1 776 affaires, soit, par an, 253 affaires en moyenne.

Vous pouvez remarquer qu'un certain accroissement (tenait-il au fait de l'extension de l'Empire?) se produit dans les dernières années de la période impériale. Cette progression fut sensible sous la Restauration : on atteint alors le chiffre annuel de 400 affaires; on le dépasse; en 1828, on touche au chiffre de 600. Mais, à partir de 1829, les deux comités de législation et du contentieux ayant été réunis en un seul, le *Tableau préliminaire* ne donne que des chiffres en bloc, où la discrimination n'est plus faite. On ne la retrouve qu'en 1840. Les deux comités sont alors de nouveau disjoints et les affaires

du contentieux sont de nouveau comptées séparément. Elles sont plus de mille en 1844. Mais les données statistiques et du *Tableau préliminaire* et des *Comptes Généraux* publiées depuis 1835 s'arrêtent au 31 décembre 1844. Nous n'avons point, à ma connaissance, de relevés officiels pour les trois années 1845, 1846, 1847. La Révolution de février 1848 a interrompu une œuvre de statistique considérable que je dois maintenant faire connaître.

A cet égard, l'année 1835 est une date importante dans l'histoire des statistiques du Conseil d'État. Pour la première fois nous voici en présence d'un ensemble de relevés établis suivant des méthodes vraiment scientifiques. Toutes les affaires sur lesquelles le Conseil dans ses comités, et dans l'assemblée générale, a délibéré du 1^{er} janvier 1830 au 31 décembre 1834, sont dénombrées, dans ce premier volume, classées, groupées sous différents aspects, en plus de cent tableaux, avec des notices explicatives qui rappellent, pour chaque catégorie d'affaires, les lois appliquées et la jurisprudence. Le volume grand in-4^o contient 137 pages. Il est intitulé *Compte général des Travaux du Conseil d'État*. Il commence une série qui, avec des interruptions, avec des lacunes, forme huit volumes en tout. Le dernier nous conduit jusqu'au 1^{er} janvier 1888. Malheureusement, la collection s'est arrêtée là. La publication des statistiques est interrompue depuis trente-quatre ans.

Chacun de ces recueils est précédé d'un rapport présenté au chef de l'État par le ministre de la Justice, sauf toutefois sous le second Empire, où les deux Comptes généraux de cette période furent présentés par le ministre président du Conseil d'État, M. Baroche, puis M. Vuitry. Le rapport de 1835 nous apprend que les comptes de la justice criminelle publiés depuis 1825, et ceux de la justice civile entrepris peu après, avaient donné l'idée d'une statistique analogue pour le Conseil d'État, et non seulement donné l'idée, mais en même temps servi de modèles. Une commission composée de maîtres des requêtes et d'auditeurs s'était mise à l'œuvre, sous la présidence du conseiller Vivien, plus tard président du corps, maître éminent de la science administrative, qui a laissé un grand souvenir dans les annales du Conseil. Le plan, sans doute, le cadre, en ses lignes générales, on l'avait déjà, par les comptes publiés de la justice civile. Mais il fallait l'approprier à un ordre de faits, en somme, très différents. La tâche était singulièrement vaste et compliquée : dès cette époque, le Conseil réglait, dans l'ensemble, 20.000 affaires par an. On juge quelle masse de documents, de procès-verbaux, de dossiers, de minutes, il fallait compiler, dépouiller, afin de répartir ces milliers d'espèces suivant des procédés dont la mise en œuvre constituait, pour les membres de la commission, statisticiens improvisés, une tâche tout à fait nouvelle.

Je ne puis, Messieurs, dans les limites restreintes de cette communication, passer en revue ces multiples divisions, ces tableaux où les recours sont classés non seulement d'après la nature des affaires, mais encore d'après le sens des décisions, suivant, par exemple, que les pourvois ont été admis ou rejetés, soit en totalité, c'est-à-dire sur tous les chefs, ou partiellement; suivant que le Conseil a jugé au fond, ce que l'on appelle, le plein contentieux, ou qu'il a prononcé comme juge de cassation. Au contentieux d'alors se rattachaient les conflits, où il s'agit de régler les compétences respectives de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative. Les affaires de prises maritimes,

lesquelles ne viennent plus devant le Conseil qu'en appel, lui étaient déferées *de plano*. Le très beau contentieux des excès de pouvoir, devenu si considérable, et qui est aujourd'hui la plus noble fonction du Conseil d'État, existait à peine. Le contentieux électoral, celui des contributions, ces deux branches qui ont pris une extension si grande, étaient bien loin d'être ce que je les ai vues devenir dans la période contemporaine. Le contentieux n'était, en somme, sous la Restauration, et même sous la monarchie de Juillet, que la moindre des attributions de la Haute Assemblée, à moins que ce ne fût l'attribution législative, car, de même qu'à présent, cette attribution n'existait guère que de nom. Théoriquement, le Conseil était associé à l'œuvre du législateur. En fait, presque aucun projet de loi de quelque importance ne lui était déferé. Sous les régimes parlementaires, le législateur omnipotent goûte peu cette intervention des légistes du dehors. De nos jours, vous le savez, le Conseil ne participe réellement à l'œuvre législative que par la confection des règlements d'administration publique, en ayant grand soin de se tenir très strictement dans la limite de la délégation qu'il a reçue. Et c'est parfois une tâche épineuse que de discerner ces limites et de procurer l'application de textes dont les auteurs n'ont pas toujours entrevu toute la portée.

Pour la période de la seconde République, il n'y a pas eu de comptes généraux. Nous avons deux *Relevés sommaires*, c'est le titre de ces deux documents qui s'appliquent à deux années, du 18 avril 1849 au 18 avril 1851. C'est le 18 avril 1849 que le Conseil d'État de la seconde République avait été installé. Son organisation était très différente de tout ce qui l'a précédé ou suivi. On avait voulu en faire une sorte de seconde Chambre, qui doublerait l'Assemblée législative. Il était nettement divisé en trois grandes sections : législation, administration, contentieux. La section contentieuse était tout ensemble un organe de préparation et de jugement des affaires. Elle formait, à part, dans le Conseil une véritable cour de justice. Il résulte des relevés de l'époque qu'elle a statué, en deux ans, sur 1.619 recours. La progression s'était-elle ralentie du fait des événements de 1848? A côté des affaires jugées, il faudrait connaître exactement combien d'affaires étaient entrées. Il faudrait aussi savoir le nombre des affaires à régler qu'elle laissait quand elle disparaît. Il faudrait enfin suivre le mouvement de la juridiction depuis le 18 avril 1851, date à laquelle les *Relevés sommaires* se sont arrêtés, jusqu'au Deux Décembre, où le Conseil de la République fut dissous.

J'ai dit comment, pour le second Empire, la collection des *Comptes généraux* comprend deux recueils. Ce sont deux in-folio, le premier, d'environ 370 pages; le second en contient près de 280. Ils sont établis à peu près de la même façon que les trois volumes de la monarchie de Juillet. Le premier, qui fut présenté à l'Empereur en janvier 1862, analyse les travaux accomplis depuis janvier 1852 jusqu'au 31 décembre 1860, c'est-à-dire pendant une période de neuf années. Le second volume, qui porte la date de janvier 1868, s'applique aux résultats de cinq années seulement, du 1^{er} janvier 1861 au 31 décembre 1865. On avait décidé de revenir au système des périodes quinquennales. On approchait, en 1870, de l'échéance d'une nouvelle période de cinq ans; la chute de l'Empire, comme autrefois la révolution de 1848, interrompit la suite des comptes.

L'organisation contentieuse du Conseil, sous le second Empire, eut ceci de nouveau que les recours ne furent plus portés devant l'assemblée générale, comme ils l'avaient toujours été jusque-là, sauf dans le système de la seconde République. Le décret organique du 25 janvier 1852 avait créé, pour le contentieux, une assemblée spéciale, formée des membres de la section contentieuse, auxquels venaient s'adjoindre dix délégués des sections administratives. Cette assemblée fut maintenue quand on organisa le Conseil de la troisième République; c'est le système existant. Mais, à mon sens, la grande nouveauté, en 1852, fut que la section du contentieux pouvait désormais statuer, au lieu et place de l'assemblée publique, sur les pourvois introduits sans le ministère d'un avocat. D'ailleurs, aux termes du décret de procédure de 1806, la constitution d'avocat était la règle; la législation, dans la suite, n'y avait guère dérogé que pour les affaires de contributions. Mais, comme ces affaires étaient devenues extrêmement nombreuses, il s'en suit que la section, dans les cinq années écoulées de 1861 à 1866, n'avait pas réglé moins de 3.753 affaires. Dans la seule année 1865, elle en examina 866 (1).

Ce contentieux des contributions directes et des taxes assimilées (les contributions indirectes sont de la compétence des tribunaux civils), ce *petit contentieux*, c'est l'expression consacrée, devait aller toujours croissant, et, il en a été de même du contentieux électoral. Vous savez, en effet, que les contestations auxquelles donnent lieu les élections des conseillers généraux sont jugées en premier et dernier ressort par le Conseil d'État. Pour les élections des conseillers municipaux, les conseils de préfecture sont les juges de première instance; le Conseil est juge d'appel. Ces deux contentieux, il y a trente-cinq ans, avaient pris un tel développement qu'ils encombraient, qu'ils entravaient même la juridiction. Dispensées de tous frais autres que ceux de timbre, les petites affaires sans avocat affluaient. De 1872 à 1877, sur un peu plus de 7.000 pourvois jugés par le Conseil, 3.880 l'avaient été par la section seule. Quant aux pourvois en matière électorale, le nombre en avait triplé dans cette période. Aux époques de renouvellement intégral des conseils généraux et municipaux, c'était une marée montante. Il devenait nécessaire et urgent d'aviser. On eut recours alors à une mesure d'expédient. La loi du 26 octobre 1888 institua, pour débayer le rôle du petit contentieux, une sorte de section volante, section de renfort, de fortune. Elle fut dénommée section temporaire; mais cet temporaire, de prorogation en prorogation, a duré plus de vingt et un ans!

La réforme présentait cet avantage, qui séduit toujours le Parlement, d'éviter une augmentation de personnel. Les membres de la section nouvelle appartenaient aux autres fractions du Conseil. Si l'on eût attribué à cet organe de complément tout le petit contentieux, la section permanente, ne conservant plus, en principe, que le grand contentieux, en eût été fort allégée. On n'osa pas ou on ne voulut pas aller jusque-là. Et les choses furent arrangées de la façon suivante. Il fut décidé que les deux sections se partageraient les pourvois, qui seraient distribuées entre l'une et l'autre en nombre égal et alternativement, dans l'ordre où ils seraient enregistrés.

(1) Le décret très important du 2 novembre 1864 étendit le bénéfice de ces dispenses ou exemptions aux recours pour excès de pouvoir et aux pourvois concernant les pensions

C'était une demi-mesure, et qui par suite ne rendit que la moitié des services qu'elle aurait pu rendre. Le mal subsistait, s'aggravait. Enfin, on prit le parti que l'on aurait dû prendre vingt années plus tôt; la loi de finances du 8 avril 1910, par son article 96, consolidait la section temporaire, la rendait permanente, sous la dénomination de section spéciale, lui attribuait, en totalité cette fois, le contentieux des élections et des contributions, l'en constituait juge, et la divisait en trois sous-sections investies des mêmes pouvoirs. C'est le régime en vigueur. D'autre part, la compétence de la section du grand contentieux était étendue à des séries d'affaires, telles que les marchés de travaux et de fournitures, qu'il n'était plus nécessaire de porter devant l'assemblée du Conseil statuant au contentieux.

La situation sans doute en devait être améliorée. Et elle le fut aussi par le très courageux effort que l'on donna. Il y eut souvent par semaine deux audiences publiques de l'assemblée plénière, celle où siègent les délégués des autres sections. Le rôle des audiences du vendredi et du samedi était surchargé. La tâche du ministère public, des commissaires du gouvernement, comme on les appelle à tort, car ils sont en vérité les commissaires de la loi et du droit, leur tâche, bien que leur nombre fût augmenté, était écrasante. Je me souviens que nos délibérés, après ces grandes audiences, se prolongeaient très-fréquemment, presque habituellement, jusqu'à 7 heures passées, et nous étions en séance depuis 1 heure! On eut alors l'illusion que l'on viendrait à bout de l'accumulation du terrible arriéré. Il y eut du moins quelques années où le nombre des affaires entrées par rapport aux affaires jugées se trouvait être à peu près égal. Mais la guerre allait apporter là son trouble, comme en tout le reste. A la vérité, pendant les années de guerre, il est entré au greffe moins de recours; mais la juridiction, privée d'une partie de ses commissaires du gouvernement, de ses rapporteurs, de ses avocats, qui étaient sous les drapeaux, expédiait moins d'affaires. Je lis le passage suivant dans le très remarquable rapport que M. Boivin-Champeaux présentait, il y a un an, au Sénat sur le projet de loi :

« De 1872-1873 à 1912-1913, le nombre des recours avait quintuplé; de 940 il passait à 4.855.

« L'arriéré qui, presque immédiatement s'était créé ne cessait de s'aggraver. Il atteignait au 15 avril 1917 le chiffre de 7.125 affaires. »

Et M. Boivin-Champeaux ajoutait :

« Bien loin que l'on puisse espérer une accalmie qui permettrait au Conseil de se mettre au courant, il faut au contraire prévoir un développement du contentieux administratif plus considérable que jamais. De nombreux litiges sont nés du fait de la guerre. »

Le rapporteur ici fait allusion, notamment, à tout ce contentieux militaire qui s'est multiplié. Je reprends la citation : « Si le nombre des pourvois enregistrés en 1912-1913 était de 4.855, il n'est point exagéré d'affirmer qu'il sera au moins de 7.000 en moyenne par année judiciaire d'après-guerre. Or, avec son organisation actuelle, le Conseil d'État peut évacuer au maximum 5.000 affaires par an. Il en a jugé 4.190 en 1920. »

M. Boivin-Champeaux, ancien président de l'ordre des avocats au Conseil d'État, a, dans ces matières, une expérience professionnelle. Je me demande

cependant s'il nous faut envisager pour un temps très prochain la moyenne annuelle de 7.000 affaires par an, et, d'autre part, s'il ne présume pas beaucoup de l'effort juridictionnel en estimant que cet effort, dans l'état présent, pourrait aller jusqu'à en juger annuellement 5.000. A la vérité, il y a lieu de tenir compte, de faire la part des illusions, je dirais des pièges que nous tend la statistique. Il advient que de nombreux intéressés défèrent simultanément au juge une décision qui leur fait grief; or, c'est une seule et même décision; et c'est en vérité une seule affaire à juger; mais ces justiciables ne sont point recevables à signer tous ensemble un recours collectif; il faut autant de pourvois qu'il y a de requérants, et ces requérants sont parfois plusieurs centaines. En 1909, nous avons jugé ainsi les instances de 310 postiers. Il y a deux ans, le Conseil fut saisi de pourvois formés à la fois par 420 ouvrières de Limoges. Il y a là des chiffres qui ne sont qu'une apparence et pour ainsi dire un trompe-l'œil.

Il faut encore tenir compte de ce fait consolant que s'il y a des contentieux qui naissent des lois ou des circonstances, ou qui se développent à raison des encouragements que donne aux réclamants une jurisprudence favorable ou facile, il y a d'autres contentieux qui, après avoir, quelque temps encombré le rôle, se raréfient, s'épuisent et s'éteignent. A cet égard, je puis citer en exemple ce qui s'est passé pour l'application de la loi sur le repos hebdomadaire. Elle fut promulguée dans l'été de 1906. A la rentrée, nous nous vîmes en présence d'une avalanche véritable de recours suscités par la loi nouvelle. Qu'arriva-t-il? La jurisprudence fut sans délai fixée. Le président Romieu, qui était, à cette époque, l'un des commissaires du gouvernement, fit un exposé où toutes les questions que pouvait présenter ce contentieux nouveau étaient analysées, discutées, mises en forme de jurisprudence, laquelle, dès lors, fut établie. Elle ne tarda point à être connue des autorités et des justiciables, et le nombre de ces pourvois diminua d'année en année, au point qu'il n'en vient plus que de loin en loin, exceptionnellement.

Je m'arrête, Messieurs, n'ayant pu que parcourir très sommairement un sujet si vaste. Je voudrais du moins dégager de cet ensemble quelques conclusions pratiques. Car la statistique n'est point une science de théories, qui ait en elle-même son objet et sa fin. Elle est tournée vers l'utile; c'est par où elle est, pour les hommes qui mènent les affaires, un auxiliaire indispensable et bienfaisant. Et volontiers, si vous me permettez cette classique réminiscence, volontiers lui appliquerais-je ce que disait Cicéron de la philosophie telle qu'il la concevait; il la voulait *totam in usu sui positam*, tout entière dans l'usage que l'on en devait faire pour la conduite de la vie. Or, à envisager du point de vue de l'utilité ces belles statistiques, si riches en documentation, que les anciens membres du Conseil d'État ont établies, à diverses époques, avec tant de soin et de peine, elles ont d'abord ce défaut de s'arrêter à la période contemporaine; rappelons-nous que la plus récente s'arrête à l'année 1888. Que n'ont-elles été continuées, quand cela eût été avec un luxe moins grand de tableaux où des milliers d'affaires évoluent, passent par les classements les plus ingénieux, les plus variés! Et c'est le second reproche que je leur adresse; je les voudrais moins complexes, davantage usuelles, et que les grandes lignes, et les chiffres à retenir y ressortent plus nettement.

Il ne faut point attendre de ceux-là même pour qui ces relevés sont faits une attention trop soutenue; et cependant il faut solliciter cette attention, et premièrement celle de nos législateurs. Voyez! Ils sont présentement saisis d'un projet de loi qui soulève des problèmes qu'il serait nécessaire d'éclairer par un ensemble de données statistiques, et pour lesquels on ne leur fournit que des éléments d'appréciation très insuffisants. Ils ne savent la plupart presque rien de l'organisation du Conseil d'État, de la procédure juridictionnelle, du mouvement des affaires qui arrivent à son prétoire par milliers.

Je reconnais d'ailleurs que les statistiques du contentieux administratif sont loin d'offrir l'intérêt général, social, moral des statistiques de la justice civile et criminelle! J'ose dire néanmoins qu'elles n'ont jamais été plus intéressantes qu'elles ne le seraient aujourd'hui. Jamais les données qu'elles fournissaient jadis n'eurent une portée plus haute que les chiffres, par exemple, qui nous permettraient de mesurer le progrès du Contentieux des recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État, qui en est le juge souverain accomplit une grande mission de liberté. Il est le refuge des citoyens lésés par l'arbitraire. Mais la meilleure juridiction risque de ne l'être plus, si, étant trop chargée, elle devient trop lente. Les chiffres que j'ai rappelés sont éloquentes; il en faudrait, par une publication pratique, saisir non seulement les Chambres, mais l'opinion. Ces questions méritent l'attention des esprits éclairés, qui savent que rien n'est indifférent dans l'organisation de la justice.

VARAGNAC.
