

*Que
sais-je?*

LES GRANDS CORPS DE L'ÉTAT

PIERRE ESCOUBE



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

QUE SAIS-JE ?

Les grands corps de l'Etat

PIERRE ESCOUBE

Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure
Conseiller-Maitre à la Cour des Comptes

Deuxième édition mise à jour

18^e mille

puf

DU MÊME AUTEUR

Traité de Science administrative, Paris-La Haye, Mouton, 1966,
1 volume (en collaboration).

Reflux vers l'Ouest, témoignage, Paris, Amicale Oflag-II-B, 1 volume,
1969 (épuisé).

Dépôt légal. — 1^{re} édition : 2^e trimestre 1971

2^e édition : 1^{er} trimestre 1976

© 1971, Presses Universitaires de France

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous pays

INTRODUCTION

Après avoir énuméré et analysé, dans son dictionnaire, quatorze sens différents du mot « corps », Littré donne cette définition : « Compagnie qui, réunie par un certain lien, a une existence ou une fonction dans l'Etat ou dans l'Eglise. Le corps du clergé, de la noblesse. *Les grands corps de l'Etat.* » Ayant cité divers exemples, il ajoute : « Corps constitués : les divers tribunaux ou administrations, par opposition soit au corps de la nation, soit au corps législatif ou constituant. »

Ainsi le grand linguiste connaissait il y a plus d'un siècle (1) l'expression « grands corps de l'Etat » et, sans chercher à la définir, considérait qu'elle n'était pas identique à celle de « corps constitués ».

A la vérité, il apparaît difficile, sinon même impossible, de cerner avec un peu de précision, cette notion, devenue pourtant courante, de « grands corps de l'Etat ». Contrairement à ce qui est parfois affirmé, le décret du 24 messidor an XII (13 juillet 1804) relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, n'en fait aucune mention. Il se borne à citer les « corps administratifs et judiciaires ». Il en est à peu près de même du texte qui, un siècle plus tard, a été substitué par la III^e République à la réglementation

(1) On sait que la première édition du *Dictionnaire de la langue française* de LITTRÉ est de 1863.

impériale. Le décret du 16 juin 1907 sur les honneurs et préséances ne parle que des « corps constitués ».

Pourtant, même si l'expression « grands corps de l'Etat » ne possède pas un contenu juridique très précis et ne peut invoquer une consécration législative ou réglementaire, elle n'en est pas moins devenue d'un usage courant. Le *Bottin administratif* réunit, sous cette appellation, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes. En les plaçant immédiatement après la Présidence de la République, les assemblées législatives et le corps diplomatique, cet ouvrage tend à leur conférer une sorte de prééminence sur les corps constitués et les services administratifs.

Ce n'est pas exactement dans cette acception, si légitime qu'elle puisse être, que ce petit volume prendra l'expression « grands corps de l'Etat ». Pour l'essentiel, il s'en tiendra délibérément au contenu qu'elle enferme dans le langage employé par les élèves de l'Ecole nationale d'Administration. « Sortir dans les grands corps », pour les jeunes gens de la rue des Saints-Pères, c'est être assez bien classé à la sortie de l'Ecole pour avoir le droit de choisir un des postes d'auditeur au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes ou d'entrer dans l'Inspection générale des Finances comme inspecteur adjoint. Bien qu'elle ne puisse pas revendiquer une justification juridique tant soit peu rigoureuse, l'expression correspond à une réalité administrative couramment admise aujourd'hui.

Il convient, cependant, d'en élargir un peu le champ d'application. Sans le moins du monde prétendre établir ou même suggérer une quelconque hiérarchie des rangs ou des fonctions, il a paru juste et normal de faire aussi figurer, dans cette esquisse, la carrière diplomatique et le corps pré-

fectoral qui jouent dans l'Etat un rôle essentiel. On s'y prépare aujourd'hui à l'Ecole nationale d'Administration et ceux qui peuvent prétendre y entrer bénéficient généralement d'un classement qui les place très près de leurs camarades « sortis » dans les « grands corps » *stricto sensu*.

Est-il besoin de préciser que si les grands corps techniques d'ingénieurs (Mines, Ponts et Chaussées, Télécommunications, Génie rural et Eaux et Forêts, etc.) n'ont pas pu trouver leur place dans le cadre restreint de ce volume, cette absence ne saurait être interprétée comme une méconnaissance du rôle capital qui leur est assigné aussi bien dans la société industrielle moderne que dans la vie quotidienne de la nation.

Faut-il répéter, enfin, qu'il est toujours difficile de faire court. Les lecteurs avertis n'auront guère de peine à relever les lacunes de ces trop brèves monographies. Qu'on nous permette seulement de reprendre à notre compte, s'il nous faut une excuse, l'exclamation de Montesquieu écrivant, dans la préface de l'*Esprit des Lois* : « Ces détails mêmes, je ne les ai pas tous donnés, car qui pourrait dire tout sans un mortel ennui ? »

CHAPITRE PREMIER

LE CONSEIL D'ÉTAT

En juin 1950, le Conseil d'Etat a célébré son cent cinquantième avec une imposante solennité. Il avait, à cette date, un peu dépassé 150 ans puisque sa charte organique est datée du 4 nivôse an VIII (25 décembre 1799). En fait, le principe de sa création remonte à la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) dont l'article 52 dispose : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. »

Toute l'évolution ultérieure du Conseil d'Etat est contenue dans cette simple phrase, puisqu'elle distingue nettement les deux compétences reconnues, dès l'origine, au grand corps de l'Etat qui est l'héritier de l'ancien Conseil du Roi. Dès sa naissance, il apparaît comme le conseiller du Gouvernement en matière législative et réglementaire, ce qui explique son allégeance à l'égard des consuls, chefs du pouvoir exécutif. Mais il fait aussi figure de juge du contentieux administratif, encore que, sur ce point, la formule de l'an VIII demeure, intentionnellement peut-être, assez vague.

L'évolution que retrace l'histoire du Conseil d'Etat est, de façon assez curieuse, exactement inverse de celle dont la Cour des comptes fournit

l'exemple. Le Conseil a commencé par être, essentiellement sinon exclusivement, un organe de consultation juridique à la disposition du Gouvernement, avant de devenir le tribunal administratif par excellence. La Cour des comptes, au contraire, a été, d'abord, une juridiction avant de devenir un conseil à mesure que se développaient ses attributions administratives.

Quelques grandes dates jalonnent cette évolution. De 1800 à 1815, sous le Consulat et l'Empire, le Conseil d'Etat apparaît étroitement associé à l'élaboration des grands Codes qui ont construit le puissant édifice de la législation napoléonienne. Au long du XIX^e siècle, ce rôle législatif et réglementaire marquera une tendance à s'atténuer, sans disparaître pour autant. Il ne reprendra tout son lustre qu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, lorsque l'ordonnance du 31 juillet 1945 réaffirmera solennellement, dans son article 21, que : « le Conseil d'Etat participe à la confection des lois et ordonnances. Il prépare et rédige les textes qui lui sont demandés ».

Plus modestes furent les débuts de son rôle juridictionnel. Evoqué en termes généraux par la Constitution de l'an VIII, il fut précisé par le règlement du 5 nivôse an VIII et, de façon plus concrète, par un décret du 22 juillet 1806 instituant une procédure contradictoire en matière contentieuse. En 1831, avec la Monarchie de Juillet, cette naissante activité juridictionnelle reçut une force neuve avec l'apparition d'un personnage capital, appelé au plus brillant avenir : le commissaire du Gouvernement. Mais on en reste encore à la justice retenue et c'est seulement la grande loi du 24 mai 1872, reprenant une initiative sans lendemain de la Seconde République, qui fera du Conseil,

en affirmant le principe de la justice déléguée, le juge de droit commun du contentieux administratif. Bien qu'il n'ait plus droit à ce titre, aujourd'hui dévolu, depuis la réforme de 1953, aux tribunaux administratifs, eux-mêmes héritiers des anciens conseils de préfecture interdépartementaux, le Conseil d'Etat demeure le juge suprême en matière administrative. La réforme introduite par les décrets du 30 juillet 1963 n'a altéré profondément aucun des traits essentiels dans lesquels s'inscrit la physiologie juridique et morale du premier des grands corps de l'Etat.

I. — Structure et compétence

La structure du Conseil d'Etat reflète assez fidèlement la dualité d'attributions qui lui est essentielle. Ses membres, qui n'ont pas le statut de magistrats, ne sont pas inamovibles et ne portent pas la robe, se répartissent entre cinq sections, quatre sections administratives et une section du contentieux.

Les quatre sections administratives, qui se partagent les consultations demandées par les différents ministères, ainsi que les projets de lois ou de décrets que ceux-ci leur envoient, sont : la section de l'Intérieur, la section des Finances, la section des Travaux publics, la section sociale enfin, la dernière-née. A ces quatre sections correspondent les attributions administratives du Conseil, alors que ses attributions juridictionnelles appartiennent à la seule section du contentieux, subdivisée, il est vrai, en de nombreuses sous-sections.

Si les effectifs du Conseil d'Etat ont plus d'une fois changé depuis l'an VIII, la structure hiérarchique du corps est restée la même. Elle s'étage du

vice-président aux auditeurs, en passant par les présidents de section, les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes.

Il est assez significatif que la plus haute autorité de ce grand corps ne porte que le titre de vice-président. Une telle dénomination souligne l'allégeance du Conseil à l'égard du Gouvernement et du chef de l'Etat. Assurément l'évocation du jeune Bonaparte venant présider lui-même les séances du Conseil d'Etat reste une brillante illustration dans l'imagerie napoléonienne. Mais, plus et mieux qu'une image, c'est un symbole, dont le rôle est de rappeler que le Conseil est, d'abord, le Conseil de l'Etat et, donc, du chef de l'Etat. Il y a continuité certaine entre le texte de l'an VIII précisant que le Conseil fonctionne « sous la direction des Consuls » et cet article 3 de l'Ordonnance du 31 juillet 1945 selon lequel : « L'assemblée générale du Conseil d'Etat peut être présidée par le président du Gouvernement provisoire et, en son absence, par le garde des Sceaux, ministre de la Justice. »

Cela dit, le chef direct et permanent du Conseil, c'est le vice-président qui doit à cette qualité d'être le premier fonctionnaire de France. Nommé par décret en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre de la Justice, il est choisi parmi les présidents de section ou les conseillers d'Etat en service ordinaire. Cette appellation souligne qu'il y a, au Conseil, deux catégories de conseillers, les conseillers en service ordinaire et les conseillers en service extraordinaire.

Les premiers, de beaucoup les plus nombreux (d'après les effectifs budgétaires de 1970, ils sont actuellement 56) ont deux origines : pour les deux tiers, ils sont fournis par les maîtres des requêtes, le troisième tiers étant choisi, par le moyen du « tour

extérieur », parmi de hauts fonctionnaires (préfets, ambassadeurs, directeurs généraux des administrations centrales, etc.) qui remplissent certaines conditions d'âge et d'ancienneté de services.

Les douze conseillers d'Etat en service extraordinaire sont recrutés « parmi les personnalités qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale » (professeurs des Facultés de droit, ingénieurs des grands corps techniques, dirigeants syndicalistes, officiers généraux, médecins, secrétaires généraux de ministères, etc.). Nommés pour une durée limitée, ils peuvent être renouvelés dans leurs fonctions au Conseil (1).

Immédiatement au-dessous des conseillers d'Etat, les maîtres des requêtes forment le groupe le plus étoffé. Actuellement au nombre de 70 (en comptant le secrétaire général, choisi parmi eux), ils sont nommés par décret simple du président de la République, sur proposition du ministre de la Justice. Les trois quarts des postes de maîtres des requêtes sont réservés aux auditeurs de 1^{re} classe, le quatrième quart étant attribué « au tour extérieur » parmi les postulants ayant au moins trente ans d'âge et justifiant de dix ans de services publics, civils ou militaires.

Les auditeurs sont répartis en deux classes. Leur effectif a beaucoup varié depuis la création du Conseil, puisqu'il dépassait la centaine sous le Premier Empire et qu'il n'est plus aujourd'hui que de 44 (32 auditeurs de 1^{re} classe, 12 auditeurs de 2^e classe). Depuis bientôt vingt-cinq ans, ils proviennent tous du concours de sortie de l'Ecole nationale d'Administration et, plus précisément, des mieux classés de ce concours. Ce privilège des meilleurs, ou des plus favorisés par les aptitudes ou le sort, est aujourd'hui remis en question. Les anciens « enarques » moins bien classés — et, donc, moins satisfaits — réclament la mise en place d'un système

(1) En vertu du décret n° 75-791 du 26 août 1975 (art. 2) « Les conseillers d'Etat en service extraordinaire ne peuvent être affectés à la section du contentieux ».

à cette époque, les réserves offertes par le canal de l'escompte ne descendaient jamais au-dessous de la limite inférieure des 37 % du total des réserves de toutes les banques membres. Depuis la période de l'après-guerre, la politique de l'open market s'est progressivement substituée à l'escompte pour devenir avec la régulation Q le principal instrument de la politique monétaire. La Réserve fédérale conçoit dorénavant les emprunts à l'escompte non pas comme un droit mais comme une exception et un privilège. Les banques sont supposées gérer leurs affaires sans avoir recours à cette source de financement. Devraient-elles y recourir, les avances ne seraient qu'à court terme avec obligation de remboursement le plus tôt possible. Il est probable que des emprunts répétés feraient l'objet d'une action disciplinaire de la Réserve fédérale sous forme de recommandation au *Board of Directors* de la banque emprunteuse. C'est pourquoi les appels des banques membres aux concours officiels ne dépasseront guère \$ 1,4 milliard en 1969. Quant aux fonds fédéraux, le marché est associé à trois limites : 1) une banque individuelle peut accroître ses emprunts de fonds fédéraux mais toutes les banques ne peuvent acheter des fonds fédéraux en même temps ; il n'existe qu'un pool réduit de fonds fédéraux pouvant être achetés à un même moment ; les réserves n'étant pas rémunérées, les balances excédentaires sont tenues à un minimum ; 2) les fonds fédéraux ne sont disponibles que pour de courtes périodes, comme les titres vendus sous forme sèche (*outright sales*) ou de pension (*repurchase agreement*) ; 3) le taux d'intérêt des fonds fédéraux est soumis à de plus amples fluctuations que la plupart des autres taux. Le coût d'achat était très élevé. Ainsi en 1966 le taux des fonds fédéraux excédait de 180 points de base l'escompte et de 350 points en 1969.

Les conséquences sur l'euro-marché. — Les possibilités de financement intérieures étant épuisées, une autre source de financement apparaissait nécessaire au bon fonctionnement du marché monétaire et du marché du crédit. Cette source de financement fut le marché des euro-dollars. Le resserrement de la liquidité et les difficultés de refinancement ont incité les banques américaines à se tourner vers le marché des euro-dollars. Pour satisfaire l'accroissement de la demande de crédit, la stratégie normale eût été d'élever le taux des dépôts. Mais la régulation Q instituant un plafond, les banques n'avaient pas la possibilité d'offrir des taux attrayants. Le résultat fut une chute des CDs et une désintermédiation ban-

donnance sur l'intéressement ou le texte soumis au référendum de 1969).

B) L'assemblée générale du Conseil d'Etat qui peut être ordinaire ou plénière.

C) La commission permanente.

D) La commission du rapport et des études.

E) La commission consultative, créée auprès du vice-président du Conseil d'Etat par le décret du 26 août 1975 (art. 4). Elle peut être saisie pour avis de tous problèmes intéressant le fonctionnement et l'organisation du Conseil d'Etat ».

2. Les formations contentieuses. — Elles se répartissent, ainsi que nous le verrons plus loin, en formations d'instruction et formations de jugement.

Les formations d'instruction sont les neuf sous-sections de la section du contentieux.

Les formations de jugement sont :

- la réunion de deux sous-sections ;
- la section du contentieux ;
- l'assemblée plénière du contentieux.

Les effectifs dont dispose la section du contentieux soulignent l'importance progressivement acquise, au sein du Conseil, par la fonction juridictionnelle. Outre son président et ses trois présidents adjoints, elle comprend, en effet, neuf présidents de sous-sections, vingt et un conseillers d'Etat et quinze maîtres des requêtes. Ces derniers peuvent être soit rapporteurs, soit commissaires du Gouvernement (1). Mais une particularité du fonctionnement du Conseil apparaît ici. Les maîtres des requêtes qui ne sont pas commissaires du Gouvernement et les auditeurs sont répartis entre les

(1) Les commissaires du Gouvernement peuvent être également choisis parmi les auditeurs, notamment en matière de contentieux fiscal.

neuf sous-sections du contentieux en qualité de rapporteurs. Comme les conseillers d'Etat, ils appartiennent simultanément à la section du contentieux et à une section administrative. Cette double appartenance fait d'eux tour à tour des conseillers juridiques du pouvoir et des juges, ou des appréciateurs, des actes administratifs de ce même pouvoir. Il y a là, incontestablement, une de ces « tensions institutionnelles » parfaitement mises en lumière par Mme Marie-Christine Kessler dans la remarquable étude qu'elle a récemment consacrée au Conseil d'Etat.

Sur ces neuf sous-sections, trois se consacrent à ce que l'on appelle « le petit contentieux », c'est-à-dire le contentieux fiscal, alors que les six autres s'occupent exclusivement du contentieux général ou « grand contentieux ».

Les unes et les autres sont normalement à la fois formations d'instruction et formations de jugement. Le jugement ne peut être prononcé que par deux sous-sections réunies. Il arrive même, lorsque l'affaire examinée présente des difficultés telles que la solution retenue peut faire jurisprudence, que la décision soit renvoyée à la section du contentieux tout entière. Cette importante formation de jugement, intermédiaire entre l'assemblée plénière et les sous-sections réunies, comprend : le président et les présidents adjoints de la section du contentieux, tous les présidents de sous-sections, deux conseillers des sections administratives et le rapporteur.

Enfin, pour les recours d'une portée vraiment exceptionnelle, l'un des décrets du 30 juillet 1963 a prévu l'intervention de l'assemblée du contentieux et modifié sa composition. Présidée par le vice-président, elle comprend les cinq présidents de section, les deux présidents adjoints les plus anciens

de la section du contentieux, le président de la sous-section sur le rapport de laquelle l'affaire va être jugée et le rapporteur de cette affaire.

Au cours de l'année judiciaire 1968-1969, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a jugé 2 726 affaires se répartissant ainsi entre les diverses formations de jugement :

Assemblée du contentieux	24
Section du contentieux	97
Sous-sections réunies du contentieux général.	2 081
Sous-sections réunies du contentieux fiscal ..	524
	2 726

Il existe, en outre, une mission permanente d'inspection des juridictions administratives subordonnées au Conseil d'Etat. Composée d'un président, du grade de conseiller, et de deux membres, l'un conseiller, l'autre maître des requêtes, elle exerce, comme sa dénomination l'indique, une certaine surveillance sur l'activité des tribunaux administratifs qui ont succédé, en 1953, aux anciens conseils de préfecture interdépartementaux.

L'assemblée générale constitue l'instance suprême du Conseil dans le domaine de ses attributions administratives. Elle peut se situer à deux niveaux différents (1). Sous sa forme restreinte, elle porte la dénomination d'assemblée générale ordinaire et rassemble, sous l'autorité du vice-président, les cinq présidents de section ainsi que le président de la commission du rapport et des études et vingt-sept conseillers d'Etat dont douze représentant la section du contentieux et les quinze autres les quatre sections administratives ainsi que la commission du rapport et des études (2).

(1) Il faut, toutefois, remarquer que les deux formations de l'assemblée générale ont la même compétence. Il y a, cependant, une tendance à faire venir en assemblée générale plénière les textes les plus importants.

(2) Cet accroissement des effectifs de l'assemblée générale ordinaire résulte du décret du 26 août 1975 qui a modifié sur ce point le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963.

Au niveau supérieur, se trouve l'assemblée générale plénière qui tient séance au moins douze fois par an et deux fois par trimestre. Elle est composée du vice-président, des cinq présidents de section et de tous les conseillers d'Etat. Tous ont voix délibérative. En revanche, les maîtres des requêtes et les auditeurs, lorsqu'ils y ont accès, n'ont voix délibérative que dans les affaires qu'ils rapportent.

La commission permanente n'a pas été créée en 1963. Mais l'un des deux décrets du 30 juillet lui consacre un chapitre entier. Elle est chargée « de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans les cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le ministre compétent et expressément constatée par une décision spéciale du premier ministre mentionnée dans les visas ». Sous l'autorité du vice-président du Conseil d'Etat, elle réunit, outre un président d'une des sections administratives désigné de manière permanente, douze conseillers d'Etat et douze conseillers d'Etat suppléants. Des maîtres des requêtes et des auditeurs font auprès d'elle fonction de rapporteur.

Le rattachement direct du Conseil d'Etat au pouvoir exécutif est souligné par les articles 16 et 17 du décret du 30 juillet 1963 (1). Selon ces textes, le premier ministre et, en son absence, le ministre de la Justice peuvent présider cette assemblée générale et les ministres y ont « rang et séance avec voix délibérative en matière non contentieuse pour les affaires qui dépendent de leur département ».

Ainsi est mise en relief une nouvelle fois la dualité essentielle des attributions du Conseil d'Etat, conseiller du Gouvernement en matière législative

(1) Celui qui porte le n° 63766.