



CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

HISTOIRE ET MÉMOIRE

Colloques

« Les 150 ans de l'arrêt *Prince Napoléon* »
et « Depuis 150 ans, le Conseil d'État
au cœur du Palais-Royal »



Première partie

Préface	13
Martine de BOISDEFFRE	

Les 150 ans de l'arrêt *Prince Napoléon*

Colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative le 12 mai 2025 ..

17

Allocution d'ouverture	19
Martine de BOISDEFFRE	

Table ronde 1

L'arrêt *Prince Napoléon* dans son contexte.....

23

Le Conseil d'État en période d'incertitude politique (1870-1879)	25
Guillaume RICHARD	

Les principaux protagonistes du recours du prince Napoléon devant le Conseil d'État.....	41
Éric ANCEAU	

La décision <i>Prince Napoléon</i> : un coup d'État contre la raison d'État?	49
Katia WEIDENFELD	

Table ronde 2

L'évolution de la théorie des actes de gouvernement de 1875 à nos jours.....

61

L'acte de gouvernement : le mot et la chose, 1875-1962.....	63
De l'arrêt <i>Prince Napoléon</i> à l'arrêt <i>Rubin de Servens</i>	63
Catherine TEITGEN-COLLY	

L'acte de gouvernement aujourd'hui : les rapports entre l'exécutif et le Parlement	79
Terry OLSON	



L'acte de gouvernement aujourd'hui : la conduite des relations internationales.....	85
Céline GUIBÉ	
L'introuvable « acte de gouvernement » en Allemagne.....	91
Armel LE DIVELLEC	
Conclusion	
L'arrêt <i>Prince Napoléon</i> , un siècle et demi après.....	99
Bruno GENEVOIS	

Deuxième partie

Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal	
Colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative le 10 octobre 2025	
	111
Allocution d'ouverture.....	
	113
Didier-Roland TABUTEAU	
Les arrêtés d'affectation du Palais-Royal en 1871.....	
	121
Aymeric PENIGUET DE STOUTZ	
Le Conseil d'État et le Palais-Royal en 1875.....	
	129
Marc SANSON	
Table ronde 1	
Un bâtiment pour une double mission depuis 1875	
	149
Sous le signe de la collégialité.....	
	151
Céline VAN MUYLDER	
La double fonction et sa traduction dans les travaux au Palais-Royal.....	
	161
Christophe BOTTINEAU	
<i>La fonction juridictionnelle</i>	
Et le référé trouve sa salle.....	
	171
Daniel LABETOULLE	
Le référé et la multiplication des formations de jugement.....	
	175
Jean BARTHELEMY	
La fonction juridictionnelle pendant la crise sanitaire.....	
	177
Jean-Denis COMBRELLE	



La fonction consultative

Une nouvelle section : la section de l'administration (2007-2008), conception et mise en place	181
Bernard PÊCHEUR, Sylvie GUYARD	

Table ronde 2

De nouvelles missions, un nouveau bâtiment?	189
--	-----

Propos introductifs	191
Martine de BOISDEFFRE	

Sous le signe de l'ouverture

La fonction d'études et de coopération internationale	193
Pascale GONOD, Olivier SCHRAMECK	

Le Conseil d'État gestionnaire

La mise en place des cours administratives d'appel et le transfert de gestion du ministère de l'Intérieur vers le Conseil d'État	201
Michel PINAULT	

La réforme de la juridiction administrative, implications immobilières	205
Daniel CHABANOL	

La gestion aujourd'hui	209
Thierry-Xavier GIRARDOT	

Table ronde 3

L'évolution des conditions de fonctionnement et leur impact sur le bâtiment	215
--	-----

Les contraintes d'un bâtiment classé monument historique	217
Cécile VAULLERIN	

De la plume à l'IA : l'informatique et le Conseil d'État	237
Cécile NISSEN	

Documentation et archives : quel(s) service(s) pour le Conseil d'État et la juridiction administrative?	251
Claire SIBILLE-DE GRIMOÜARD	

Les archives et le secrétariat de la section sociale	261
Hélène CRUZ-LEBLANC	



Conclusion
Le Conseil d’État en 2050..... 265
Frédéric ROLIN

Annexes

Index des noms 275
Liste des auteurs..... 279
Table des illustrations 283
Crédits photographiques 285



Préface

Martine de BOISDEFFRE

L'année 1875 est une année importante dans l'histoire du Conseil d'État, marquée à la fois par son installation au Palais-Royal et son premier grand arrêt. En 2025, le Conseil d'État a souhaité apporter un relief particulier à la commémoration de ces deux événements fondateurs à travers l'organisation de différentes manifestations : deux colloques organisés par le Comité d'histoire, une exposition sur panneaux intitulée « Le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal et de la République depuis 150 ans » présentée dans la Galerie d'Orléans entre le plateau Buren et les jardins du Palais-Royal et des visites pour le grand public animées par les membres et agents du Conseil lors des Journées européennes du patrimoine des 20 et 21 septembre.

Si la décision *Prince Napoléon* du 19 février 1875 est reconnue aujourd'hui pour sa place dans la jurisprudence, les enjeux de l'affaire étaient à l'époque, sinon modestes, du moins purement symboliques.

Il s'agissait alors de déterminer si le prince Napoléon-Joseph Bonaparte, nommé général de division en 1853 par son cousin Napoléon III lorsqu'il était empereur, avait été privé d'un droit en n'étant pas mentionné comme tel dans l'annuaire des officiers généraux de l'armée, publié en 1873 après la chute de l'Empire.

Trois ans après la loi du 24 mai 1872 qui a consacré l'indépendance de la justice administrative, l'affaire *Prince Napoléon* a conduit le Conseil d'État à se reconnaître compétent pour juger de la légalité d'un acte administratif, même si celui-ci n'a été pris qu'au regard de considérations purement politiques.

Avec cette décision, le Conseil d'État a redéfini la notion d'« acte de gouvernement », mesure provenant d'une autorité publique mais non soumise au contrôle du juge administratif. Depuis, si la liste de ces actes s'est progressivement réduite, la théorie des actes de gouvernement demeure.

Le colloque organisé le 12 mai 2025 par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a permis de revenir sur le contexte de l'adoption de cet arrêt et de retracer l'évolution de la notion d'acte de gouvernement depuis un siècle et demi, pour en apprécier la portée actuelle. Guillaume Richard, Éric Anceau et Katia Weidenfeld ont étudié tour à tour le contexte, les principaux « protagonistes » de l'affaire et le contenu de l'arrêt *Prince Napoléon*. Catherine Teitgen-Colly a décrit les évolutions de la notion d'acte de gouvernement aux XIX^e et XX^e siècles. Terry Olson et Céline Guibé ont ensuite évoqué la jurisprudence relative à l'acte de gouvernement touchant aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et à l'acte de gouvernement lié à la conduite des relations extérieures. Armel Le Divellec a établi une comparaison avec l'exemple



allemand. Enfin, Bruno Genevois s'est interrogé sur la portée réelle de l'arrêt *Prince Napoléon* : est-il vraiment le premier des « Grands Arrêts » du Conseil d'État ?

Le 21 novembre 1875, le Conseil d'État a rejoint un Palais-Royal restauré, à la suite de l'incendie du Palais d'Orsay dans la nuit du 23 au 24 mai 1871 et d'une installation temporaire à Versailles puis à l'hôtel de Rothelin-Charolais.

Si le Conseil d'État n'en était pas à son premier déménagement dans Paris, comme de nombreuses autres institutions françaises, cet événement ne relève pas de la simple anecdote. Par les inévitables nécessités logistiques qu'elle soulève, l'installation au Palais-Royal illustre l'adaptation du Conseil d'État à son environnement. Si cet emménagement l'a conduit à faire évoluer son mode de fonctionnement, c'est aussi à l'inverse la diversité de ses missions qui a modifié son appréhension de l'espace. Par ailleurs, les décors et l'iconographie ont permis à l'institution de construire son identité. Une relation à la fois profonde et complexe s'est ainsi nouée entre le Conseil d'État et les murs qui l'abritent.

Le 10 octobre 2025, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a consacré une journée d'étude à l'histoire de cette installation et aux cent cinquante années qui l'ont suivie. Après des propos introductifs d'Aymeric Peyniguet de Stoutz et de Marc Sanson sur les arrêtés d'affectation du Palais-Royal en 1871 et l'installation de 1875, la double fonction du Conseil d'État, consultative et juridictionnelle, a été successivement questionnée par Céline van Muylder, Christophe Bottineau, Daniel Labetoulle, Jean Barthélémy, Jean-Denis Combrexelle, Bernard Pêcheur et Sylvie Guyard, afin de mieux comprendre sa traduction dans l'aménagement du Palais. Les contraintes qu'ont fait peser sur un bâtiment ancien de nouvelles missions (études, colloques et coopération internationale à partir de 1963, gestion de l'ensemble de la juridiction administrative après 1987) ont ensuite été abordées par Pascale Gonod, Olivier Schrameck, Michel Pinault, Daniel Chabanol et Thierry-Xavier Girardot. Enfin, Cécile Vaullerin, Cécile Nissen, Claire Sibille-de Grimoüard et Hélène Cruz-Leblanc ont évoqué les problématiques toujours actuelles de l'occupation d'un lieu historique comme le Palais-Royal. Comment concilier la gestion d'un bâtiment classé monument historique avec le récent phénomène de la révolution informatique et numérique, les nouveaux enjeux environnementaux, ou encore la gestion d'archives et la mise à disposition d'une documentation spécialisée ? En conclusion du colloque, Frédéric Rolin s'est efforcé d'imaginer ce que pourrait être le Conseil d'État au Palais-Royal en 2050.

Ce colloque a également permis de recueillir le témoignage d'une vingtaine de personnalités et de différents acteurs de l'histoire du Conseil d'État au Palais-Royal, membres et agents, en vue de constituer un matériau historique inédit et de susciter de futurs travaux de recherche. Ont été ainsi pleinement atteints les principaux objectifs du Comité d'histoire : favoriser la création et l'exploitation des archives du Conseil d'État et de la juridiction administrative, enrichir la connaissance historique, explorer de nouveaux domaines d'étude et stimuler la recherche scientifique.

Que tous les intervenants qui ont contribué à la réussite de ces deux journées soient vivement remerciés, et plus particulièrement Éric Anceau, professeur à l'université de Lorraine, Jean Barthélémy, ancien président de l'Ordre des avocats au



Conseil d'État et à la Cour de cassation, Pascale Gonod, professeure à l'université Paris I Panthéon Sorbonne, Pierre Fanachi, conseiller d'État honoraire, Terry Olson, conseiller d'État, Marc Sanson, conseiller d'État honoraire, Céline van Muylder, vice-présidente au tribunal administratif de Rouen, Katia Weidenfeld, présidente de section au tribunal administratif de Paris et directrice d'études à l'École nationale des Chartes, et Claire Sibille-de Grimoüard, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État.



Allocution d'ouverture

Martine de BOISDEFFRE

Mesdames et Messieurs les présidents,

Mesdames et Messieurs,

Chers collègues, chers amis,

Je souhaite tout d'abord excuser Monsieur le vice-président du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau, empêché, qui m'a demandé de le représenter. Il est, si j'ose dire, retenu au tribunal administratif de Bastia sur l'île natale de Napoléon, non loin de celle que l'Empereur choisit pour son exil en 1814, ce qui n'est pas dénué de tout lien, si vous me permettez ce trait d'humour, avec le sujet, plutôt avec le requérant à l'origine de l'arrêt qui nous réunit aujourd'hui. Nous célébrons en effet le 150^e anniversaire de l'arrêt *Prince Napoléon* rendu par le Conseil d'État le 19 février 1875.

Je me réjouis d'ouvrir cette conférence qui rend hommage à ce qui est peut-être le premier ou l'un des premiers grands arrêts de la jurisprudence administrative. Le président Bruno Genevois, que je salue avec plaisir, l'un des rédacteurs du célèbre ouvrage qui leur est consacré et que nous aurons la joie d'écouter en cette fin de matinée répondra mieux que moi à cette question de l'importance de l'arrêt. Je le remercie chaleureusement de sa présence, comme je tiens à remercier tous ceux, membres du Conseil d'État et éminents universitaires, certains également membres du conseil scientifique du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, qui d'une part ont conçu cette rencontre et qui d'autre part ont accepté de participer à cette matinée pour nous éclairer sur l'histoire et la portée de ce grand arrêt.

Mes remerciements vont aussi à la direction de la bibliothèque et des archives, à Monsieur Laurent Desjardins et tout spécialement à sa directrice Claire Sibille-de Grimoüard, ainsi qu'au cabinet, sans qui l'organisation de cette conférence en ces lieux aurait été impossible. Je salue la présence de la secrétaire générale adjointe chargée du Conseil d'État. Je me réjouis d'autant plus d'ouvrir cette conférence qu'elle participe aux missions que s'est fixées il y a quelques années déjà le Comité d'histoire de commémorer les anniversaires d'arrêts importants. Nous l'avons fait pour les fameux arrêts *Nicolo* en 2019, *Blanco* et *Bianchi* en 2023, *Barel* en 2024. Cette commémoration répond ainsi parfaitement au rôle du Comité d'histoire dont l'objet premier est de développer la recherche sur l'histoire du Conseil d'État, de la juridiction administrative et du droit public. Il est évident qu'aussi importantes qu'elles soient, ces commémorations ne sont pas les seules manifestations de notre activité et de la façon dont nous essayons de mettre en



valeur l'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Je pense tout particulièrement au recueil des témoignages oraux auquel nous procédons par ailleurs.

Cette conférence marque également l'ouverture du cycle de la commémoration des 150 ans de l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal en 1875, cycle dont le colloque de clôture se tiendra le 10 octobre 2025, à la charge également redoutable du Comité d'histoire, mais qui comprendra aussi l'organisation d'une exposition sur le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal et de la République sous la Galerie d'Orléans, dans les jardins du Palais-Royal, du 3 juillet au 22 septembre, et l'organisation, un peu particulière cette année, des Journées européennes du patrimoine, les 20 et 21 septembre. Nous commençons donc ce cycle et j'espère que vous nous suivrez durant toutes les manifestations publiques qu'il comportera.

Comme à l'accoutumée, aujourd'hui il sera d'abord question d'histoire. L'analyse d'un grand arrêt de jurisprudence administrative est toujours intimement liée à celle du rôle du Conseil d'État et de la juridiction administrative dans son ensemble et au contexte dans lequel l'arrêt s'inscrit. Comme le relèvent les auteurs du *GAJA*, l'arrêt *Prince Napoléon*, je cite :

« marque une étape extrêmement importante dans l'extension du contrôle des actes administratifs par le Conseil d'État. Jusqu'alors, dans le cadre d'une justice administrative qui n'était encore que retenue, le Conseil d'État ne pouvait connaître d'un acte dès lors qu'il avait un caractère politique ».

Au cœur de l'arrêt *Prince Napoléon* se joue comme vous le savez la question de la théorie des actes de gouvernement. D'aucuns diront de sa naissance et d'autres au contraire diront de sa mort annoncée.

« Tout en reconnaissant l'existence d'actes discrétionnaires par nature, il repose sur la volonté de ne pas laisser la sphère à laquelle appartient cette qualification s'étendre arbitrairement au gré des gouvernants. » Je cite ici le commissaire du gouvernement David.

Quelle approche et quelle vision déjà ! En portant avec lui l'abandon implicite du critère de mobile politique qui prévalait jusqu'alors, l'arrêt réinterroge les contours de la notion d'acte de gouvernement que l'on dira bien souvent introuvable car échappant à toute tentative de définition générale ou de systématisation.

Pour bien comprendre toute la portée de cet arrêt, son histoire tout comme son actualité, la conférence de ce matin l'abordera en deux temps. Nous étudierons dans un premier temps sa genèse avec une première table ronde animée par notre collègue et membre du conseil scientifique Terry Olson. Et je le répète, Dieu sait si le contexte historique ou politique d'élaboration d'un arrêt nous éclaire sur ses enjeux réels ou supposés. S'ensuivra une seconde table ronde animée par Katia Weidenfeld, également membre du conseil scientifique, sur l'évolution de la théorie des actes de gouvernement de 1875 à nos jours, en temps de crise et en temps de paix.

Je ne me lancerai pas ici dans une analyse juridique de l'arrêt *Prince Napoléon* ni des jurisprudences qui ont parfait l'application de la théorie des actes de gouvernement, ce que nos invités feront mieux que moi. Je me bornerai à dire que cette notion n'a en rien perdu de son actualité, et à citer sans les analyser, ce qui

vous permettra d'aller les relire, quelques récentes décisions qui en témoignent. Au niveau national, plusieurs décisions d'assemblée du contentieux, notamment sous la vice-présidence de Bruno Lasserre, ont appliqué la théorie des actes de gouvernement. Et tout récemment, sous la présidence de Didier-Roland Tabuteau, nous avons en assemblée du contentieux rendu une décision, celle du 24 octobre 2024, sur la possibilité d'invoquer la responsabilité sans faute de l'État du fait de décisions non détachables de la conduite des relations internationales. C'est l'arrêt n° 465144 *Mutuelle centrale de réassurance*. De son côté, le Tribunal des conflits a jugé en mars dernier que rentrait dans la catégorie des actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France la décision prise dans un contexte de conflit au Proche-Orient par les autorités françaises d'interdire aux entreprises israéliennes d'exposer dans un salon de l'industrie navale de défense des matériels militaires susceptibles d'être utilisés par les forces armées israéliennes à Gaza ou au Liban. À l'inverse sont désormais exclus, vous le savez, du domaine des actes de gouvernement, en cas de circonstances exceptionnelles, les refus du gouvernement français de rapatrier les Français détenus dans les camps ou les prisons dans le nord-est de la Syrie. Ce sont des décisions d'assemblée plénière de la cour administrative d'appel de Paris du 27 février 2025 faisant application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) de 2022 qui avaient condamné notre application jusqu'alors à cet égard de la théorie des actes de gouvernement, en tous les cas notre application systématique. Et puis il y a eu également une décision du 4 avril 2024 de la CEDH sur la délicate question des harkis et enfin une des décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne, également du 10 septembre 2024, qui a précisé à son sens la notion d'acte détachable de la politique extérieure et de sécurité commune relevant par exception du contrôle de la Cour. Toutes ces jurisprudences disent combien la détermination des contours des actes de gouvernement est une question sensible et délicate, qu'elle règne peut-être dans une obscure clarté dont je ne sais si elle tombe des étoiles ou en tous les cas des différentes cours amenées à statuer sur ce point. Cela n'est point étonnant.

Cette question des actes de gouvernement touche à l'essence même de l'État de droit et de son pilier, la séparation des pouvoirs, et renvoie à l'éternelle et fondamentale question, dont nous savons tous la vive actualité, du rapport entre justice et politique.

Je citerai pour terminer mon propos, les mots de René Chapus pour qualifier les actes de gouvernement : « *S'ils sont hors la loi, ils le sont à bon droit.* » Nul doute que nos échanges de ce matin nous permettront de préciser les contours de cette notion introuvable. Je remercie à nouveau très vivement l'ensemble des organisateurs, les intervenants et vous-mêmes, bien sûr, cher public, qui par votre présence témoignez de l'intérêt que vous portez à nos travaux. Et je suis heureuse de céder la parole et la place à Terry Olson pour ouvrir et animer cette première table ronde. Je vous remercie de votre attention.



Allocution d'ouverture

Didier-Roland TABUTEAU¹

Mesdames, Messieurs,
Chers collègues,
Chers amis,

Je suis heureux d'ouvrir avec vous ce colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative à l'occasion des célébrations du 150^e anniversaire de l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal.

Cette rencontre prolonge l'exposition présentée cet été dans la galerie d'Orléans ainsi que les Journées européennes du patrimoine, au cours desquelles nous avons, pour la première fois, redonné vie au Conseil d'État de 1875 grâce à des scènes théâtralisées interprétées par nos membres et agents.

La journée qui s'ouvre permettra de retracer les métamorphoses de ce lieu emblématique, façonné par la Royauté, l'Empire et la République, et qui abrite depuis un siècle et demi le Conseil d'État. Elle sera aussi l'occasion d'évoquer les défis de l'institution.

Mais avant cela, un rappel historique s'impose.

Si, aujourd'hui, nous parlons du Palais-Royal pour désigner le Conseil d'État, cela n'a pas toujours été le cas. Il y a tout d'abord eu le Palais-Royal sans le Conseil d'État. Avant d'être un lieu de justice, il fut d'abord un lieu de pouvoir, de culture et d'idées.

Lieu de pouvoir d'abord : en 1625, le Palais fut construit à l'initiative du cardinal de Richelieu². Palais cardinal, il devint royal, et accueillit le jeune Louis XIV, puis son frère, Philippe d'Orléans et ses descendants.

Lieu d'art et de culture ensuite : en 1637, le cardinal de Richelieu fit élever le théâtre du Palais-Royal, sur l'aile Est du bâtiment, scène sur laquelle joua la troupe de Molière.

Lieu des débats et des idées enfin : Le Palais-Royal fut le témoin des grands changements politiques des XVIII^e et XIX^e siècles. C'est ici, le 12 juillet 1789, à

1 Texte écrit en collaboration avec Kashâya Martin, magistrate administrative, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

2 En 1624, le cardinal de Richelieu achète les hôtels d'Armagnac et de Rambouillet. À partir de 1625, il y fait quelques aménagements, et acquiert, en 1633, une grande propriété voisine permettant de former le quadrilatère par les rues Saint-Honoré, de Richelieu, des Petits-Champs et des Bons-Enfants. Pour les développements, voir : M. Sanson, *Le Conseil d'État au Palais-Royal*, éditions du Patrimoine, 2006, p. 12.

l'annonce du renvoi de Necker par Louis XVI, que Camille Desmoulins appela à l'insurrection, dans un discours enfiévré qui précipita la prise de la Bastille et c'est dans ce lieu que se succédèrent pas moins de quatre rois durant l'été 1830³.

En mai 1871, lors de la Commune, le bâtiment fut incendié. Créé en 1799⁴, le Conseil d'État ne s'installa au Palais-Royal qu'en 1875, après huit déménagements⁵ successifs. Il y réside désormais depuis 150 ans⁶.

Mon propos s'organisera autour de trois thèmes : tout d'abord, le Palais-Royal témoin de l'histoire du Conseil d'État, ensuite lieu de solennité, siège aujourd'hui de défis majeurs.

Le Palais-Royal, témoin de l'histoire du Conseil d'État

Si le Conseil d'État n'a pris « possession » du Palais-Royal qu'en novembre 1875, le principe de cette installation ayant été décidé dès 1871⁷. Elle s'accompagna d'une reconstruction du bâtiment après l'incendie de la Commune et d'importants travaux d'aménagements intérieurs⁸ destinés à accueillir une institution que ses missions placeront au cœur de la République.

En 1875, le Conseil d'État se présente en effet comme une institution renouée depuis la loi du 24 mai 1872. Il exerce sa mission consultative au service du gouvernement mais aussi, on le sait peut-être moins, de l'Assemblée nationale qui peut lui demander son avis sur les projets d'initiative parlementaire qu'elle juge opportun de lui renvoyer (même si cette faculté resta purement théorique).

Comme juge⁹, il statue souverainement au nom du peuple français, à la croisée de l'action publique et du droit. Cette double fonction historique impose un aménagement commun : au-delà des espaces nécessaires au travail de ses membres, il convient d'aménager des lieux pour présenter ce travail à ses destinataires.

L'organisation des espaces du Palais pour le travail de ses membres est suffisamment novatrice pour que je m'y attarde un instant. Par-delà les quelques bureaux individuels destinés à l'exercice de fonctions particulières (présidents de section et de chambre, rapporteurs publics), les lieux de travail au Conseil

3 C. Pascal, *L'été des quatre rois*, Plon, 2018.

4 Article 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1789).

5 Le Petit-Luxembourg (1799-1800), les Tuileries (1800-1814), la place Vendôme (1814-1824), le Louvre (1824-1832) ou encore l'hôtel Molé (1832-1840). C'est dans le Palais d'Orsay qu'il trouve sa résidence la plus longue, entre 1840 et 1871. Mais celui-ci n'est pas épargné par les incendies de 1871. Le Conseil s'installe alors à Versailles, puis à l'hôtel Rothelin-Charolais pour quelques années.

6 Le Conseil d'État a quitté temporairement cette résidence par deux fois, à l'occasion des guerres : en 1919, il résida à Bordeaux, et en 1939, à Angers, Monségur puis Royat.

7 Arrêté du 18 août 1871.

8 F. Rolin, *Mettre en scène le Conseil d'État*, La mémoire du droit, 2025.

9 Décret du 11 juin 1806 sur l'organisation et les attributions du Conseil d'État.

d'État sont partagés. Si pendant longtemps, seule la salle Napoléon servait de de salle de travail commune, désormais neuf pièces collectives accueillent les membres du Conseil d'État.

C'est ainsi que dans la bibliothèque¹⁰, désormais bibliothèque Georges Pompidou, travaillent aujourd'hui 28 membres. C'est également dans la salle Alexandre Parodi que près de 65 membres sont installés et que bon nombre d'entre eux, y ont préparé leurs premiers dossiers. C'est la « collégialité de couloir¹¹ ».

Ce Palais incarne ainsi l'importance du travail collectif, où les salles partagées favorisent le brassage d'idées et l'échange de connaissances. Avec l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal s'imposait également la création d'espaces permettant la tenue de séances de travail entre le Conseil d'État et le gouvernement.

La permanence¹² et la centralité de sa mission consultative sont incarnées dans la salle dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui : la salle d'Assemblée générale, dont les décors : – mention des grands textes de droit dans des cartouches entre les médaillons¹³ – rappellent les fondements juridiques du Conseil d'État.

Sans en faire une description minutieuse, je voudrais insister sur quelques aménagements qui, dessinés par le crayon de l'architecte Prosper Chabrol, révèlent la vision que le Conseil d'État se fait de sa fonction.

C'est tout d'abord un Conseil d'État ancré dans la société, comme l'illustre si bien cette série de peintures de *La France laborieuse se présentant devant le Conseil d'État* de 1914¹⁴, lui rappelant la nécessité de s'imprégner de considérations concrètes pour rendre un avis pertinent.

C'est ensuite un Conseil d'État éclairant les choix publics, symbolisé par les allégories des douze principaux ministères du début de la III^e République¹⁵ et les six grands codes¹⁶ du Premier et du Second Empire, qui décorent l'hémicycle où siègent les présidents en son centre, les commissaires du gouvernement à sa gauche et le secrétariat général à sa droite.

10 N. Georges, *Les Bibliothèques parisiennes – architecture et décor*, 2002.

11 Voir *supra* la contribution de Céline Van Muylder.

12 Fonction amoindrie sous la III^e République (consultation obligatoire uniquement pour les règlements d'administration publique, article 8 de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État), elle s'impose avec force après la Seconde Guerre mondiale (consultation obligatoire pour les projets de loi, d'ordonnances et de décrets ayant force législative, article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-1706 du 31 juillet 1945 portant transfert des attributions du comité juridique au Conseil d'État).

13 Constitution du 22 frimaire an VIII; ordonnance du 23 août 1815; loi du 19 juillet 1845; loi organique du 3 mars 1849; décret organique du 25 janvier 1852; loi du 24 mai 1872 et ordonnance du 31 juillet 1945.

14 Commandées à Henri Martin par arrêté du 5 juin 1914, elles représentent le Travail de la terre, les Travaux publics, le Travail de la mer et le Travail intellectuel.

15 La Guerre, la Marine, les Affaires étrangères, l'Intérieur, le Commerce, l'Agriculture, les Beaux-Arts, les Travaux publics, les Finances, l'Instruction publique, les Cultes, et la Justice.

16 Codes de justice militaire (1857 pour l'armée de terre et 1958 pour la marine), code d'instruction criminelle (1811), code de commerce (1807), code pénal (1810), code de procédure civile (1806) et code civil (1804).



C'est enfin un Conseil d'État ouvert, comme en témoigne l'agencement d'autres salles de travail, une par section administrative – les sections de l'administration, de l'intérieur, des travaux publics, des finances ou de la section sociale. La vision qui prévaut n'est pas celle d'un Conseil d'État s'opposant ou s'imposant à l'administration, mais celle d'une co-construction, symbolisées par les rangées de bureaux qui se rejoignent. Sans parler de l'aménagement de la salle de la section de l'administration, mais je laisse le président Bernard Pêcheur et Sylvie Guyard vous en présenter les coulisses.

Le Conseil d'État est également devenu progressivement le gestionnaire de l'ensemble des juridictions administratives (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel), ce qui, face au besoin de trouver de la place et de « pousser les murs » l'a conduit à investir progressivement tous les niveaux du Palais-Royal, des sous-sols au 4^e étage.

Le Conseil d'État exerce également un rôle de prospective notamment grâce à la création de la commission du rapport et des études en 1963, devenue section du rapport et des études, puis transformée en section des études, de la prospective et de la coopération, laquelle est installée dans les combles du Palais. Cette mission a permis une diversification de l'utilisation des salles : la salle d'Assemblée générale accueille désormais des colloques et études, et les salles des sections administratives, des délégations d'organismes ou de juridictions étrangères.

Le Palais-Royal est devenu pour le Conseil d'État, tout autant le témoin de son histoire que la marque symbolique de ses missions, au premier titre desquelles celle de juger.

Le Palais-Royal, un cadre solennel pour rendre la justice administrative

Le Palais Royal est aussi un cadre de solennité pour la justice administrative. Rendre la justice dans un Palais peut surprendre dans une République, mais la dignité des lieux renforce la gravité de l'acte de juger.

Depuis 1806, la mission contentieuse du Conseil d'État s'est étoffée. Il y a 150 ans, juger au Conseil d'État c'était faire œuvre d'une justice fraîchement déléguée¹⁷, dans les deux formations de jugement¹⁸ de la section du contentieux¹⁹. Aujourd'hui, juger au Conseil d'État c'est statuer dans l'une des dix chambres de la section du contentieux en toute indépendance et impartialité, en qualité

17 La loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État.

18 J.-H. Stahl, « De la commission du contentieux aux chambres de la section du contentieux (1806-2016) », (*RFDA*, 2018)

19 La commission du contentieux créée en 1806 a laissé place à une section du contentieux par la loi du 3 mars 1849 ; il faut attendre 1888 (loi du 26 octobre 1888) pour la création d'une deuxième section, temporaire, pour le jugement des affaires électorales et fiscales ; pour une présentation exhaustive, voir *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, CNRS, 1974, p. 946.

soit de juge de première et dernière instance, soit de juge d'appel ou de cassation des jugements des 42 tribunaux administratifs ou des décisions des 9 cours administratives d'appel.

Mais au-delà de ces données, ces 150 dernières années ont vu progressivement la construction du droit administratif. C'est eu égard à cette œuvre jurisprudentielle qu'Alexandre Parodi disait, en 1963, que la section du contentieux était « *moralement au centre du Conseil* ».

Consacrée par la Constitution et pilier de la démocratie, la Justice est la garante de l'effectivité de l'État de droit. En cette période de « *vent mauvais* », il est bon de rappeler « *l'objet grave [que] constitue l'acte de juger* » pour reprendre la formule du rapport de 2021 sur la solennité de la justice administrative²⁰.

Ce besoin de solennité a marqué la juridiction administrative lors de la dernière décennie. C'est ainsi que sans attendre que cela soit prévu par une loi²¹, une Charte de déontologie a été élaborée en 2011. Ces droits et obligations ont été complétés par l'établissement d'une prestation de serment inscrite à l'article L. 12 du code de justice administrative²² en 2023²³, par laquelle les membres du Conseil d'État et magistrats administratifs, s'engagent à remplir leurs « *fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, [à] garder le secret des délibérations et [à] se conduire en tout avec honneur et dignité* ».

La cérémonie de prestation de serment, qui se tient régulièrement dans cette salle, est aux antipodes de la prestation de serment des conseillers d'État à Napoléon en 1799²⁴, représentée par le tableau de Louis Charles Auguste Couder installé dans la salle René Cassin.

Mais la solennité de l'acte de juger s'incarne dans les lieux de justice, au premier titre desquels, se trouve le Palais-Royal.

Le Palais-Royal, c'est ce bâtiment imposant, au cœur de Paris, dont l'extérieur a été refait à l'occasion du bicentenaire du Conseil d'État²⁵ et au fronton duquel flotte désormais, aux côtés du drapeau français, le drapeau européen.

20 T. Olson, rapport intitulé « Promouvoir la solennité de l'acte de juger, renforcer l'unité de la juridiction administrative », remis au vice-président du Conseil d'État le 27 octobre 2021.

21 Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, codifiant à l'article L. 131-4 du code de justice administrative.

22 Aux termes duquel est posée la question : « *Prêtez-vous serment de remplir vos fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de vous conduire en tout avec honneur et dignité ?* ».

23 Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027.

24 « *Par le serment, nous ne nous engageons pas à l'égard d'un pouvoir, comme ce fut le cas lors du serment des présidents du Conseil d'État, le 25 décembre 1799 devant les trois consuls : Bonaparte, Cambacérès et Lebrun. Nous nous engageons à l'égard de la société tout entière. Nous ne jurons pas fidélité à la personne du souverain mais, au contraire, nous manifestons solennellement notre attachement aux principes d'indépendance et d'impartialité, principes qui sont au fondement de la notion même de justice.* » Discours du 20 décembre 2023 de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État.

25 M. Sanson, *Le Conseil d'État au Palais Royal*, éditions du Patrimoine, 2006, p. 29.

C'est le chemin pour se rendre jusqu'à la salle d'audience, lequel n'emprunte plus l'escalier Baudrit (ou escalier bleu), mais l'escalier d'honneur, longtemps réservé aux cérémonies officielles.

C'est la salle réservée aux avocats.

C'est la salle des pas perdus.

C'est enfin, la salle du contentieux, aménagée en 1875, décorée d'une toile : *le Palais d'Orsay*²⁶, et d'une *Allégorie du droit* ou *La justice* de Benjamin Ulmann.

C'est dans cette salle que sont rendues les grandes décisions, avec austérité et rationalité, sous la haute autorité du président. On est bien loin du lieu de représentation du *Malade imaginaire*.

C'est enfin ce portique dessiné dans la charte graphique de l'ensemble des juridictions sous l'égide du Conseil d'État, et qui est devenu l'emblème de la justice administrative.

Le Palais-Royal, un défi pour le Conseil d'État de demain

Le maintien du Conseil d'État au Palais-Royal soulève bien des défis, liés à la dimension historique de ce lieu pour certains, et à sa centralité pour d'autres, puisque doit être respectée son identité patrimoniale.

D'abord, les défis liés à l'histoire de ce lieu.

En premier lieu, le défi lié à la rénovation des locaux. L'appartenance du Palais-Royal à un Domaine national²⁷, placé sous la haute protection d'Aymeric Peniguet de Stoutz, permet que sa conservation et sa restauration soient effectuées dans le respect de son caractère historique, artistique, paysager mais également environnemental. Dans ce contexte de transition écologique, le Conseil d'État a d'ailleurs adopté un plan d'actions²⁸ qui a permis de réduire significativement les consommations d'énergie.

Défi ensuite de l'adaptation des locaux à son temps, notamment dans un contexte de développement technologique. Le temps où la prise de poste d'un auditeur impliquait la programmation d'un rendez-vous à son domicile pour la livraison des *recueils Lebon* est bien éloigné. Si la bibliothèque Georges Pompidou

26 M. Fouquier, secrétaire général du Conseil d'État, *Journal officiel* du 1^{er} décembre 1875, pp. 9881-9882 : « *quels que soient les avantages que le Conseil d'État puisse trouver dans sa nouvelle demeure (le Palais-Royal), ils ne sauraient lui faire oublier l'aménagement si grandiose du Palais d'Orsay et les belles proportions de ce vaste édifice.* »

27 Décret n° 2021-1174 du 10 septembre 2021 complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine et délimitant le périmètre de domaines nationaux.

28 Cela va du remplacement des éclairages à incandescence à des éclairages LED au remplacement des équipements vétustes par de nouveaux moins énergivores (pompe à chaleur, centrales de traitement d'aire, échangeurs, vannes, climatisations VRV à détente directe, etc.).

regorge toujours de livres, ces derniers coexistent désormais avec des écrans²⁹. Plus largement, c'est l'ensemble de l'aménagement numérique du Palais, incluant l'installation du réseau et du WiFi, qui a dû être mis en place au cours de ces dernières années. Tout récemment encore, la salle de l'Assemblée générale du Palais-Royal s'est dotée d'un système audiovisuel modernisé, permettant une meilleure retransmission des conférences en ligne.³⁰

La Conseil d'État, installé au Palais-Royal, doit également relever, en 2025, les défis liés à la centralité de ce lieu emblématique. Sa situation impose une ouverture accrue du Palais : publicité des audiences, tenue de colloques dans la salle de l'Assemblée générale accessibles à un large public, ainsi que l'organisation de la manifestation « Nuit du droit », destinée à transmettre aux jeunes générations le goût de cette discipline.

Cette volonté d'ouverture se traduit concrètement par la retransmission de l'ensemble des colloques en direct et leur diffusion en ligne, et par la présence importante du Conseil d'État sur les réseaux sociaux et le développement de son offre en ligne.

On peut citer à cet égard la publication de la *Lettre de la juridiction administrative*, adressée chaque semaine à 100 000 abonnés, mais également la mise en place d'une plateforme pédagogique pour expliquer notamment aux plus jeunes le droit, la justice administrative et nos métiers.

Mesdames, Messieurs,

Voilà 150 ans que le Conseil d'État est installé au Palais-Royal, et c'est une immense fierté pour moi d'ouvrir cette nouvelle journée de célébration. Je formule le vœu que les 150 prochaines années soient aussi riches et nourries que celles qui viennent de s'écouler.

Je suis confiant dans la capacité du Conseil d'État à garantir que l'action publique respecte la règle de droit et que le droit serve l'intérêt général. Je sais aussi qu'il continuera d'être une institution accessible, à l'écoute des battements de la société et digne de la confiance des citoyens.

Qu'il me soit permis, pour terminer, de remercier l'ensemble des intervenants de cette journée de célébration, et celles des membres du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative ayant organisé ce colloque, en particulier sa présidente, Martine de Boisdeffre, Pascale Gonod, Pierre Fanachi, Jean Barthélémy, Céline Van Muylder, Katia Weidenfeld, Marc Sanson, ainsi que Claire Sibille-de Grimoüard, directrice de la bibliothèque et des archives.

Je vous remercie de votre attention.

29 Pierre Fanachi, membre du Comité d'histoire, va même jusqu'à parler d'une « écranthèque ».

30 Travaux achevés à l'été 2025.

Histoire et Mémoire N° 12

L'année 1875 est une année importante dans l'histoire du Conseil d'État, marquée à la fois par son installation au Palais-Royal et son premier grand arrêt. En 2025, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a souhaité apporter un relief particulier à la commémoration de ces deux événements fondateurs à travers l'organisation de deux colloques.

Si la décision *Prince Napoléon* du 19 février 1875 est reconnue aujourd'hui pour sa place dans la jurisprudence, les enjeux de l'affaire étaient à l'époque, sinon modestes, du moins purement symboliques. Il s'agissait alors de déterminer si le prince Napoléon-Joseph Bonaparte, nommé général de division en 1853 par son cousin Napoléon III avait été privé d'un droit en n'étant pas mentionné comme tel dans l'annuaire des officiers généraux de l'armée, publié en 1873 après la chute de l'Empire. Le colloque du 12 mai 2025 a permis de revenir sur le contexte de l'adoption de cet arrêt et de retracer l'évolution de la notion d'acte de gouvernement depuis un siècle et demi, pour en apprécier la portée actuelle.

Le 21 novembre 1875, le Conseil d'État a rejoint un Palais-Royal restauré, à la suite de l'incendie du Palais d'Orsay dans la nuit du 23 au 24 mai 1871 et d'une installation temporaire à Versailles puis à l'hôtel de Rothelin-Charolais.

Le 10 octobre 2025, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a consacré une journée d'étude à l'histoire de cette installation et aux cent cinquante années qui l'ont suivie, mettant en exergue la relation à la fois profonde et complexe nouée entre le Conseil d'État et les murs qui l'abritent.

CONSEIL D'ÉTAT

LES RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

LES ÉTUDES DU CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

HISTOIRE ET MÉMOIRE

JURISPRUDENCES

Direction de l'information légale et administrative

La Documentation française

<https://www.vie-publique.fr/publications>



ISBN : 978-2-11-174392-2

Imprimé en France

Prix : 18 €



9 782111 743922