

La recherche en droit public

Présentation du *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* (1799-1995)

Conseil d'État
Mardi 26 mars 2019

Introduction - Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

1. Pourquoi un *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* ?

Table ronde sous la présidence d'Emmanuel Rousseau, directeur des Fonds, Archives nationales.

Intervenants :

Emmanuelle Flament-Guelfucci, responsable du pôle de conservation et de valorisation des archives, ECPAD

Claire Sibille-de Grimoüard, directrice de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État
Samuel Gibiat, responsable du département de l'Exécutif et du Législatif, Archives nationales

Marie Ranquet, responsable du pôle des archives de l'Exécutif (1789-1870), des Assemblées et du contrôle de l'État, département de l'Exécutif et du Législatif, Archives nationales

Arnaud Romont, responsable des archives des grands organes de contrôle de l'État, département de l'Exécutif et du Législatif, Archives nationales

- a. La genèse du projet (Samuel Gibiat et Arnaud Romont, Emmanuelle Flament-Guelfucci)
- b. Quels choix ont présidé à la structure de l'ensemble ? (Claire Sibille-de Grimoüard, Marie Ranquet)
- c. La coupure de 1871 : des sources substitutives (Samuel Gibiat)
- d. Les apports du *Guide* à la recherche en droit public (Claire Sibille-de Grimoüard)

2. Que peut apporter le *Guide* à la recherche ? L'approche des utilisateurs.

Table ronde sous la présidence de Jean Massot, président de section honoraire au Conseil d'État, ancien président du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative.

Intervenants :

Laure Blévis, maître de conférences de sociologie à l'université Paris-Ouest-Nanterre

Émilien Quinart, ATER en droit public à Sciences Po Lille, doctorant à l'université de Lille
Antoine Perrier, professeur agrégé d'histoire, doctorant

Olivier Carton, maître de conférences de droit public à l'université du Littoral Côte d'Opale

- a. Laure Blévis, maître de conférences de sociologie à l'université Paris-Ouest-Nanterre (« Les recours portés par des étrangers devant les juridictions administratives : l'apport des archives du Conseil d'État »)
- b. Émilien Quinart, ATER en droit public à Sciences Po Lille, doctorant à l'université de Lille (« La recherche dans les fonds des sections administratives du Conseil d'État au XX^e siècle : retour d'expérience et perspectives du Guide »)
- c. Antoine Perrier, professeur agrégé, doctorant (« Approches prosopographiques, approches internationales à travers les fonds du Conseil d'État »)
- d. Olivier Carton, maître de conférences à l'université du Littoral Côte d'Opale [texte en attente]

Conclusions

Katia Weidenfeld, professeure d'histoire du droit de l'époque contemporaine à l'École nationale des chartes, membre du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du Rapport et des études du Conseil d'État, présidente du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

La recherche en droit public

Présentation du *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* (1799-1995)

Conseil d'État
Mardi 26 mars 2019

Introduction - Bruno Lasserre¹, vice-président du Conseil d'État

Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Je suis très heureux d'être avec vous aujourd'hui pour ouvrir cet après-midi de débat organisé à l'occasion de la présentation du *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État*. C'est en effet une initiative inédite et même exceptionnelle qui nous réunit aujourd'hui et à cet égard elle méritait bien que l'on s'y attarde un peu.

C'est une initiative exceptionnelle car le Conseil d'État est le premier grand corps de l'État dont les archives font l'objet d'un guide de recherche. Mais je ne crois pas qu'il faille s'en étonner. Au contraire, il n'y a rien de surprenant à ce que le Conseil d'État soit un pionnier en la matière et ce pour au moins deux raisons. La première est que le Conseil d'État dispose d'archives marquées autant par leur diversité que par la richesse de leur contenu. Les documents conservés sont ainsi le témoin des trois grandes missions de cette institution : conseiller le gouvernement, juger l'administration et gérer la juridiction administrative. Et même l'incendie de 1871, qui a causé de terribles destructions, n'a pas fait disparaître toutes les archives antérieures à cette date, de nombreuses sources complémentaires ayant été retrouvées et conservées. Le Conseil d'État collecte également les archives de ses membres, issues de leurs travaux au sein comme à l'extérieur du Palais-Royal, et il recueille les documents produits par les juridictions spécialisées ou les commissions spéciales rattachées au Conseil d'État. Par leur éclectisme autant que leur profondeur historique, ces documents témoignent de la diversité des parcours des membres du Conseil d'État et de leurs participations respectives au service de l'intérêt général. En cela, ils disent autant de ceux qu'ils décrivent directement, que de leur institution de rattachement et de la manière dont elle conçoit son rôle au service des pouvoirs publics et de l'intérêt général.

La seconde raison pour laquelle il était assez naturel que le Conseil d'État se dote d'un guide de recherche dans ses archives est que cette institution est pétrie de son histoire : le Conseil d'État s'est en effet construit et reconstruit à partir de principes séculaires qui en ont façonné l'existence et qui lui ont permis de se renforcer au fil du temps. Et s'il sut se réformer et se moderniser c'est parce que le Conseil d'État a su inscrire son action dans le temps long et qu'il a pris le temps de mieux connaître et de mieux comprendre son histoire pour se moderniser sans rien renier de son

¹ Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

héritage républicain. Cette ouverture à l'histoire et ce souci de la faire connaître est particulièrement visible dans la stratégie globale de communication du Conseil d'État. Ce dernier communique en effet largement sur les événements historiques auxquels il a pris part en tant qu'institution comme à travers ses membres : les 60 ans de la Constitution de la V^e République ou les commémorations de la Grande Guerre ont ainsi été l'occasion de souligner son rôle dans l'évolution institutionnelle de notre pays. C'est aussi l'objectif qui était poursuivi avec les commémorations du bicentenaire du Conseil d'État ou la création du comité d'histoire en 2001, alors présidé par Jean Massot qui nous fait l'honneur de sa présence aujourd'hui et à qui je tiens à rendre hommage pour son engagement et la qualité de son action à la tête du premier comité d'histoire. L'organisation des colloques, journées d'étude et conférences *Vincent Wright* du comité d'histoire, ainsi que la mise en ligne des avis du Conseil d'État sur *ConsiliaWeb* sont autant d'ouvertures par lesquelles le Conseil d'État contribue à faire connaître la richesse de son histoire au plus grand nombre.

Confronté à cette richesse documentaire et à l'importance que l'histoire revêt pour la progression du Conseil d'État, le projet d'un guide de recherche dans ses archives est né de deux constats : la faible exploitation des archives de l'institution, d'une part, et leur dispersion dans plusieurs fonds, d'autre part. La combinaison de ces deux facteurs rendait la connaissance et la manipulation de ces archives assez complexes, y compris pour des chercheurs expérimentés, faisant obstacle à l'objectif d'ouverture et de communication du Conseil d'État. Deux grands objectifs ont par conséquent guidé la réalisation de ce guide : mieux faire connaître les archives du Conseil d'État et fournir aux chercheurs, universitaires, étudiants, mais aussi tout simplement aux citoyens curieux de leur passé, des outils de compréhension de l'activité du Conseil d'État. Ce guide a également été enrichi et complété des contributions d'autres institutions qui conservent elles aussi des documents historiques sur le Conseil d'État ou ses membres.

Élaboré grâce à l'étroite et fructueuse collaboration du département de l'Exécutif et du Législatif des Archives nationales et de la direction de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État, ce guide de recherche offre ainsi une porte d'entrée sur l'histoire et la connaissance du Conseil d'État sur une période de deux siècles, depuis la création du Conseil d'État moderne en 1799 jusqu'à la fin de la vice-présidence de Marceau Long en 1995. Les fonds d'archives sont présentés au travers de plusieurs chapitres chronologiques correspondant à des périodes déterminées de l'histoire institutionnelle et politique de notre pays (le Consulat et l'Empire, la Restauration...). La liste des archives est ensuite présentée par grandes missions, puis complétée par des schémas historicisés de l'organisation des formations administratives et contentieuses. Des fiches méthodologiques permettent en outre de mieux se repérer dans les archives relatives aux affaires contentieuses et administratives ou d'effectuer des recherches biographiques sur les membres et les agents du Conseil d'État ainsi que sur les avocats aux Conseils.

Ce guide représente donc le premier état synthétique des fonds d'archives issus de l'activité du Conseil d'État depuis 1799. Par la richesse des contenus auxquels il fait référence, la rigueur de sa présentation et la profondeur des analyses qui accompagnent le recensement des sources, il constitue un outil de travail indispensable pour toute personne intéressée par l'histoire de notre institution et je tiens par conséquent à remercier très sincèrement l'ensemble des personnes à la direction de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État et aux Archives nationales qui ont permis la réalisation de ce projet. C'est un travail très important et minutieux qui fut mené sur plusieurs années, mais qui a porté ses fruits et qui nous permet aujourd'hui de disposer d'un outil pratique de travail. Je remercie également tous les membres du comité d'histoire qui, par leur relecture attentive et leurs remarques pertinentes, ont permis d'améliorer ce guide pour le rendre encore plus efficace.

Le Conseil d'État ne s'en arrêtera pas là et plusieurs projets sont déjà sur les rails : des entretiens sont en cours afin que le Conseil d'État se constitue des archives orales à partir des expériences des personnes qui ont marqué son histoire. Onze entretiens ont déjà été réalisés, notamment avec les présidents Labetoulle et Combarrous, ainsi qu'avec Nicole Questiaux et Jacques Fournier pour n'en citer que quelques-uns, et deux autres sont en cours avec Daniel Chabanol et Colette Meme. Par ailleurs, le Conseil d'État continuera à encourager activement la recherche sur son histoire et ses activités. Il le fera notamment au travers de son prix de thèse, dont l'édition 2020 sera prochainement ouverte et qui récompensera une thèse intéressant directement l'histoire du Conseil d'État et des institutions de la justice administrative. Une nouvelle étape devra aussi être franchie avec la réalisation d'un travail de recherche et de classification sur les archives de la juridiction administrative dans son ensemble, au-delà du seul Conseil d'État.

Les projets sont donc encore nombreux et, avant de céder la parole, je souhaite à nouveau remercier tous ceux qui œuvrent chaque jour à la réalisation de ces objectifs et qui nous ont permis d'organiser ce colloque et, en particulier, la directrice de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État, Claire Sibille-de Grimoüard, et son prédécesseur sur le poste, Emmanuelle Flament-Guelfucci. Je salue également tous les intervenants qui nous font l'honneur de leur présence aujourd'hui, en particulier les deux présidents des tables rondes : Emmanuel Rousseau, directeur des fonds des Archives nationales et Jean Massot, président de section honoraire. Je remercie enfin Martine de Boisdeffre, présidente de la section du Rapport et des études et présidente du comité d'histoire, et Katia Weidenfeld, professeure à l'École nationale des Chartes, qui assureront la conclusion des débats. Je vous souhaite à tous de bons et stimulants échanges.

1. **Pourquoi un *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* ? Table ronde sous la présidence d'Emmanuel Rousseau, directeur des Fonds, Archives nationales.**

Intervenants

Emmanuelle Flament-Guelfucci, responsable du pôle de conservation et de valorisation des archives, ECPAD

Claire Sibille-de Grimouard, directrice de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État
Samuel Gibiat, responsable du département de l'Exécutif et du Législatif, Archives nationales

Marie Ranquet, responsable du pôle des archives de l'Exécutif (1789-1870), des Assemblées et du contrôle de l'État, département de l'Exécutif et du Législatif, Archives nationales

Arnaud Romont, responsable des archives des grands organes de contrôle de l'État, département de l'Exécutif et du Législatif, Archives nationales

Introduction : Emmanuel Rousseau

Monsieur le vice-président, je tiens tout d'abord à vous remercier, ainsi que les membres du Comité d'histoire du Conseil d'État et ceux de la Direction de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État, pour l'accueil et l'organisation de cette demi-journée d'étude, dans cette magnifique salle de l'Assemblée générale. J'adresse bien évidemment mes plus vifs remerciements à l'ensemble des auteurs et contributeurs de cet ouvrage que nous présentons aujourd'hui, ainsi qu'aux relecteurs, en particulier les membres du Comité d'histoire du Conseil d'État.

Pourquoi les Archives nationales ont-elles lancé le projet d'un *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* ? Dans le contexte du déménagement des Archives nationales et du redéploiement des fonds entre les trois sites de l'époque, Paris, Pierrefitte-sur-Seine et Fontainebleau, l'entreprise avait pour ambition de permettre la compréhension intellectuelle d'un fonds physiquement dispersé, à l'époque entre Fontainebleau et Paris, puis à partir de 2013 entre Fontainebleau et Pierrefitte. Ce projet de grande ampleur a été intégré au tout premier projet scientifique, culturel et éducatif (PSCE) des Archives nationales (2013-2016).

Elle a également permis de recenser l'ensemble des sources intéressant le Conseil d'État, notamment pour la période « noire » antérieure à l'incendie du Palais d'Orsay en 1871. On a en effet trop longtemps considéré qu'on ne pouvait faire l'histoire du Conseil d'État pour cette période, faute de sources primaires ; le *Guide* nous démontre au contraire la quantité de sources autres permettant d'appréhender cette histoire. Les apports d'institutions extérieures, telles que, par exemple, le musée Carnavalet, le service des archives de la préfecture de police de Paris, le Service des archives économiques et financières du ministère des Finances, ou les services d'archives territoriaux ont également permis de mettre en lumière une histoire qui ne dépend pas uniquement des sources émanant du seul Conseil d'État, mais s'inscrit beaucoup plus largement dans un cadre national.

Le projet du *Guide* a été proposé au Conseil d'État à la fin de l'année 2013, alors que la réflexion était déjà bien avancée aux Archives nationales. Il s'en est suivie une collaboration efficace, qui a permis que le *Guide* devienne non seulement une entreprise de description de fonds d'archives, mais également une clef de compréhension de l'histoire du droit.

a. La genèse du projet

Les Archives nationales, et particulièrement le département de l'Exécutif et du Législatif, héritier de l'ancienne « section du XX^e siècle », a une longue histoire de publications. Lorsque le projet du *Guide* est lancé en 2013, il s'inscrit dans un calendrier d'autres publications de grande envergure : on peut citer les *Archives de Norodom Sihanouk*, sous la direction d'Olivier de Bernon, Pascal Geneste et Clothilde Roullier, publié en 2010 avec l'École française d'Extrême-Orient ; les *Archives de Charles de Gaulle, président de la République, répertoire numérique détaillé*, par Nicole Even, en 2012 ; *Archives de Henri Nallet 108 AJ, répertoire numérique détaillé*, par Jean-Charles Bédague, Marie-Ève Bouillon, Armelle Mestre, en 2014. Le projet du *Guide* s'inscrit ainsi dans une histoire de valorisation des prestigieux fonds d'archives conservés par les Archives nationales.

Les origines du *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* remontent au mois de septembre 2013. À cette période, les Archives nationales viennent de s'installer dans leur nouveau bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine. Il est alors peuplé par les archives du site de Paris postérieures à la Révolution et une partie des archives du site de Fontainebleau.

Pour le fonds du Conseil d'État, il s'agit alors d'un regroupement inédit : pour la première fois, la totalité des archives des sections administratives, des vice-présidents et du secrétariat général, ainsi que quelques archives de la section du Contentieux sont conservées sur un seul et même lieu, Pierrefitte-sur-Seine. Cela représente un total de 2,3 kilomètres linaires (avec, par ailleurs, 2 kilomètres linaires de versements de la section du Contentieux restant à Fontainebleau).

À cette période, les archives du Conseil d'État sont peu consultées et peu connues. Peut-être souffrent-elles d'un déficit de notoriété dû à leur division en deux (voire en trois), pendant des années : versements postérieurs à 1979 à Fontainebleau (sur un site difficile d'accès et éloigné des grands centres de recherche), série AL, à Paris, divisée en deux par une césure chronologique artificielle (une partie des archives dépendant de la section du XIX^e siècle et une autre de la section du XX^e siècle), absence d'un interlocuteur unique spécialisé sur ces fonds (avec une vision d'ensemble)... Pour les chercheurs, essentiellement des juristes, il n'était alors pas rare de devoir commencer leur recherche rue des Quatre-Fils à Paris et devoir la terminer rue des Archives à Fontainebleau.

En tout état de cause, en 2013, il était nécessaire de profiter de la nouvelle situation offerte par le site de Pierrefitte-sur-Seine pour valoriser ce fonds d'archives et lui donner une réputation à la hauteur de son contenu. Il fallait également montrer qu'il n'était pas seulement utile aux recherches en droit public, mais qu'il pouvait servir à d'autres disciplines comme l'histoire, la sociologie ou la science politique.

La première idée fut de monter une journée d'étude. Mais rapidement, l'envie de réaliser la première publication archivistique liée aux archives du Conseil d'État prit le dessus.

Cette initiative de réaliser un guide (qui n'était pas encore « de recherche », mais « des sources ») revient à Isabelle Chave, alors responsable du département de l'Exécutif et du Législatif des Archives nationales. En tant que responsable du fonds d'archives du Conseil d'État, j'ai eu l'honneur d'être le coordonnateur de ce projet, sous la conduite de Nicole Even, alors responsable du pôle « Grands organes de contrôle de l'État ». Il fallait notamment animer le projet au sein de la direction des fonds où de nombreux collègues archivistes ont été mis à contribution et rassembler leurs apports dans ce qui représente aujourd'hui les huit chapitres de description des fonds.

Symbole fort, le projet a été inscrit dans le premier projet scientifique, culturel et éducatif des Archives nationales (PSCE 2013-2016), puis dans le suivant (PSCE 2017-2020).

Bien entendu, un tel projet scientifique pour qu'il soit le plus pertinent possible, ne pouvait être mené seul par les Archives nationales. De par sa connaissance de l'histoire de l'institution et des archives qu'il conserve encore, un partenariat fort avec le bureau des archives du Conseil d'État

était indispensable. Dès la fin octobre 2013, le projet de guide est présenté à Emmanuelle Flament-Guelfucci, alors directrice de la Bibliothèque et des Archives.

b. Quels choix ont présidé à la structure de l'ensemble ?

Le projet d'un *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* est issu de deux constats : la faible exploitation des fonds d'archives de l'institution et leur dispersion aux Archives nationales, ce qui rend leur connaissance ardue, pour un lecteur novice comme pour un chercheur. De plus, on a tendance à considérer que l'incendie de 1871 ne permet pas de recherches sur la partie du XIX^e siècle antérieure à cette date. Or, de nombreuses sources complémentaires subsistent. Les archives du Conseil d'État sont très peu connues, alors qu'elles se caractérisent par la diversité et la richesse de leur contenu et qu'elles concernent tous les aspects de la société. Les documents produits par l'institution résultent de ses trois grandes missions : conseiller le gouvernement, juger l'administration et gérer la juridiction administrative. Sont concernées également les archives des membres du Conseil d'État, issues de leurs travaux au sein comme à l'extérieur du Palais-Royal, et les documents produits par les juridictions spécialisées ou les commissions spéciales rattachées au Conseil d'État par leur siège, leur composition ou leur secrétariat.

D'où l'idée de consacrer à ces fonds un guide de recherche, comme cela se fait régulièrement en archives, comme par exemple : le *Guide de recherche sur les archives de la Seconde Guerre mondiale*, qui recense les sources existantes et permet d'avoir une idée globale des fonds intéressant ce thème, par définition dispersés, ou encore le *Guide des fonds judiciaires conservés aux Archives nationales de 1789 à 1940*.

L'ouvrage s'inscrit dans la collection « Histoire et mémoire » du Conseil d'État à la Documentation française, dans la continuité des travaux du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et avec le soutien de celui-ci.

Deux grands enjeux se sont imposés comme fil conducteur de ce travail :

- mieux faire connaître les archives du Conseil d'État ;
- fournir des outils de compréhension de l'activité du Conseil d'État et des documents produits, à destination des chercheurs, universitaires, étudiants, généalogistes, mais aussi des citoyens désirant prouver leurs droits ou tout simplement curieux de leur passé.

L'ouvrage est donc à la fois un guide classique d'archives, décrivant des sources principales (produites par le Conseil d'État) et des sources complémentaires (documentant l'histoire du Conseil d'État et émanant d'autres producteurs d'archives), et un outil d'aide à la recherche, destiné à favoriser et à faciliter l'utilisation de sources, de prime abord juridiques, sur d'autres sujets comme le développement économique, les questions sociales, le ferroviaire, les infrastructures de transports, etc.). L'un des grands enjeux du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative est précisément de marier ces différentes approches, juridiques, historiques, sociologiques, institutionnelles, politiques, etc.

Le *Guide* s'est donc construit autour de la présentation des fonds par période chronologique, avec, pour chaque période, une présentation uniforme :

- une introduction destinée à bien situer les documents dans l'histoire de l'institution ;
- une présentation des sections consultatives et contentieuses avec des schémas d'organisation ;
- une description des fonds d'archives conservés aux Archives nationales ;
- un état des sources complémentaires.

Le premier chapitre comporte également un focus sur les imprimés du Conseil d'État, qui correspondent à une collection des projets soumis aux formations consultatives.

Des fiches méthodologiques sont ensuite proposées au chercheur pour lui permettre de mieux se repérer dans les archives relatives aux affaires contentieuses et administratives, ou d'effectuer des recherches biographiques sur les membres, les agents ou les avocats aux Conseils. Différents thèmes de recherche sont évoqués à travers la présentation des différentes typologies documentaires et des modalités de leur exploitation : changement de nom, acquisition ou déchéance de nationalité, déclaration d'utilité publique, etc. À titre d'illustration des recherches biographiques, quelques parcours de membres du Conseil d'État sont proposés, mettant en parallèle leurs biographies et les sources d'archives consultables pour accéder à l'information. Les fiches d'aide à la recherche sont suivies du rappel des principales règles de communicabilité et de réutilisation des archives publiques.

Un état des versements du Conseil d'État aux Archives nationales, ainsi qu'une bibliographie des thèses historiques sur le Conseil d'État viennent compléter cet ensemble. L'ordre de présentation des versements du Conseil d'État suit la même logique que dans les chapitres historiques de la première partie : archives des vice-présidents du Conseil d'État, du secrétariat général, des sections administratives, de la section du Contentieux, et des commissions et juridictions spécialisées. La liste des thèses relatives au Conseil d'État est organisée en une dizaine de thématiques, les travaux relevant de plusieurs thématiques étant classés dans celle qui est apparue comme la principale.

Un glossaire a été inséré pour permettre de donner des définitions diachroniques des termes juridiques employés tout au long de l'ouvrage. C'est un moyen de contextualisation complémentaire des introductions historiques et des schémas historicisés.

Un index des noms de personnes citées permet enfin des recherches transversales.

La contribution de la direction de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État (Bureau des archives) a été importante pour la deuxième partie de l'ouvrage, les annexes et le glossaire.

Une première difficulté pour la rédaction des fiches d'aide à la recherche a été qu'elles nécessitaient non seulement une connaissance fine des procédures et du fonctionnement de l'institution dans la durée, mais aussi une prise en compte de l'historique de la conservation des fonds et des lacunes pouvant en résulter. On ne recherchera pas de la même manière un dossier d'affaire administrative ou un dossier de procédure contentieuse avant et après 1870. Selon les périodes, les outils ne seront pas les mêmes pour trouver le numéro d'un dossier d'affaire administrative et le moyen le plus rapide d'accéder à l'information pourra varier.

Une autre difficulté a été la très grande variété des typologies. Les fiches d'aide à la recherche se doublent d'une véritable analyse diplomatique des documents et de la composition des dossiers. L'étude des mentions portées sur les documents constitue un élément de contextualisation supplémentaire pour les retrouver et les interpréter correctement. C'est ainsi par exemple que sont retracées les évolutions des instruments de recherche des dossiers d'affaires administratives à partir de la seconde moitié du XX^e siècle, avec l'apparition d'autres informations qui seront autant de clés d'accès supplémentaires aux fonds. Les variations dans le niveau de précision des instruments de recherche concernant les séries de dossiers de procédure et de minutes de décisions font également l'objet d'une analyse précise.

Une dernière difficulté a été la nécessité de restituer l'articulation organique des documents entre eux, avec donc de nombreuses recommandations pour croiser les sources. Par exemple, dans le cas de textes législatifs et réglementaires, il est nécessaire de s'assurer préalablement dans le *Bulletin des*

lois ou le *Journal officiel* que le texte a bien été examiné par le Conseil d'État, avec des variantes de recherche pour les avis sur projet de texte, selon que le texte contient le visa « le Conseil d'État entendu » ou « le Conseil d'État (section de [...] entendu) ».

Le choix initial était de rester sur un schéma classique de guide des sources, ouvrage qui, dans la famille nombreuse des instruments de recherche faits par les archivistes, se contente de décrire des cotes d'archives conservées dans un ou plusieurs services – en visant l'exhaustivité.

Mais il est très vite apparu nécessaire de disposer d'une partie qui permette d'apporter des éléments méthodologiques d'aide à la recherche : comment, au juste, cherche-t-on un dossier d'affaire administrative, par exemple ? C'est parce que les archivistes des Archives nationales étaient confrontés à ces questions de lecteurs que le choix a alors été fait de privilégier un « guide de recherche », typologie qui permet précisément d'inclure des éléments de méthodologie, pour la rédaction desquels l'expertise des archivistes du Bureau des archives du Conseil d'État, fins connaisseurs des typologies documentaires et des circuits de fonctionnement de l'institution, a été indispensable. Un guide de recherche, en revanche, n'a pas prétention à l'exhaustivité : il propose des pistes de recherche, afin d'orienter le chercheur. C'est ainsi que certaines sources concernant par exemple les projets de loi examinés par le Conseil d'État ont été écartées : les auteurs n'ont pas estimé nécessaire de mentionner la présence des dossiers de projets de loi ou de décret, une fois revêtus de l'avis du Conseil d'État après examen par les sections administratives, au sein des archives du Secrétariat général du gouvernement ou des différents cabinets ministériels, par exemple, dans la mesure où une recherche dans les dossiers des affaires administratives permettait de retrouver les différents textes soumis à l'examen.

La partie archivistique (première partie) est donc plus classique. Les auteurs ont recherché la clarté pédagogique : un guide, quel qu'il soit, n'est réussi que s'il permet de retrouver aisément l'information utile au chercheur. C'est la raison pour laquelle le choix a été fait de présenter les fonds selon un découpage chronologique simple, reprenant les grandes périodes de l'histoire du Conseil d'État, en partant de son institution par Napoléon Bonaparte en 1799.

Dans un esprit de pédagogie, le choix a été fait de privilégier les « coupures » historiques classiques – la chute du Second Empire, la fin de la Seconde Guerre mondiale – à l'exception de la coupure de 1987 qui, avec l'instauration des cours administratives d'appel, représente un tournant dans l'histoire de la juridiction administrative ainsi que dans les missions et l'organisation du Conseil d'État. La date de 1995 comme *terminus ad quem* de l'ouvrage, tout comme celle de 1799 pour son début, marque un choix éditorial : la fin de la vice-présidence de Marceau Long, qui représente la fin d'une période et qui coïncide à peu près avec la fin du XX^e siècle, a paru moins artificielle qu'une coupure arbitraire en l'an 2000, par exemple, qui n'aurait correspondu à rien de particulier. Il reste bien entendu à souligner que le fonds du Conseil d'État aux Archives nationales n'est pas clos, mais continue à s'enrichir chaque année des versements qui sont effectués par le Bureau des archives.

Deux autres chapitres complètent cette partie de présentation des fonds : ceux-ci concernent l'ensemble de la période. Il s'agit d'une présentation des instances spécialisées en temps de guerre, ainsi que des sources complémentaires conservées dans d'autres institutions.

Pour ce dernier chapitre, diverses institutions patrimoniales ont été sollicitées par les Archives nationales et ont permis de mettre en lumière des sources riches et parfois inattendues. Je tiens à remercier de nouveau toutes ces institutions : Archives nationales d'outre-mer, Archives départementales de la Gironde, Archives de Paris, Archives départementales du Puy-de-Dôme, Archives municipales d'Angers, Archives Bordeaux Métropole, Archives diplomatiques, Service historique de la Défense, Service des archives économiques et financières, Bibliothèque nationale de France, Fondation nationale des Sciences politiques, Archives de la préfecture de police de Paris, Médiathèque de l'architecture et du patrimoine, musée Carnavalet.

c. La coupure de 1871 : des sources substitutives

Dans la nuit du 23 au 24 mai 1871, lors de la Commune de Paris, le palais d'Orsay, où logent alors le Conseil d'État et la Cour des comptes, est incendié et, avec lui, brûlent les archives de ces deux institutions. L'un des enjeux du *Guide* était de proposer aux chercheurs des pistes de recherche vers des sources permettant de contourner cette disparition, pour le Conseil d'État : il est inexact de considérer qu'on ne pourrait pas écrire l'histoire de l'institution pour les premières 70 années de son existence, sous prétexte que les sources qui ont été produites par elle dans le cadre de son activité ont disparu. L'historien est en effet souvent confronté, surtout pour les périodes plus anciennes il est vrai, à la question de la disparition des sources et sait pallier ces manques en ayant recours à des sources complémentaires et substitutives provenant d'autres canaux.

Un gros travail de repérage de ces sources, à travers les fonds de la direction des Fonds des Archives nationales, a été entrepris. Ce travail a permis de voir émerger des sources substitutives : les deux premiers chapitres du *Guide* sont composés de sources n'appartenant pas au fonds du Conseil d'État. Il s'agit donc d'une proportion non négligeable d'archives présentées ici.

Certes, les archives de fonctionnement de l'institution ont disparu, mais, en ce qui concerne le Premier Empire, on peut par exemple retrouver trace de certaines carrières ou nominations. Les archives de la Maison de l'Empereur et celles de la Secrétairerie d'État impériale nous renseignent non seulement sur les états de membres du Conseil d'État ou sur l'aménagement matériel de l'institution au palais des Tuileries, mais aussi sur les activités mêmes du Conseil d'État : nombre de rapports ou de lettres rédigés par des membres, sur des sujets aussi différents que les cultes, les relations extérieures, les affaires de la Guerre, la Police générale ou les Finances, et adressés à l'empereur, s'y retrouvent. Les archives des différents ministères (Justice, Intérieur, Cultes) conservent également trace des saisines et de textes adressés au Conseil d'État, ainsi que des carrières de certains membres passés dans ces administrations. Les différentes collections des imprimés du Conseil d'État, repérées à la fin du premier chapitre, permettent de retrouver l'ensemble des projets soumis aux formations consultatives. En l'absence des procès-verbaux des séances et des registres des affaires détruits en 1871, ces collections particulières d'imprimés constituent des sources de premier plan pour aborder l'activité consultative du Conseil d'État.

Des sources similaires permettent de documenter l'histoire de l'institution, les carrières des membres ou les aménagements immobiliers du Palais d'Orsay pour la période de la Restauration jusqu'à la chute du Second Empire. Comme pour la période précédente, nous retrouvons trace de l'activité consultative du Conseil d'État à travers les archives des différents ministères, dans lesquelles sont conservées les saisines et les projets de textes qui sont soumis à son examen. Il faut relever également l'importance des archives des administrations des Beaux-Arts, de la direction de l'Architecture, ou bien du Garde-meuble qui permettent de faire l'histoire des bâtiments et même, par le détail du mobilier que l'on y trouve, de peindre un tableau du « conseiller au travail dans son environnement » : quand commence-t-on à disposer du chauffage central au Palais d'Orsay par exemple ? Quelles œuvres d'art sont appelées à y être exposées ? Quel est le mobilier affecté aux différentes salles ? Ces questions ont désormais des réponses, par le biais de ces sources substitutives qui permettent d'éclairer non seulement l'histoire du droit, mais aussi l'histoire de l'institution elle-même.

d. Les apports du *Guide* à la recherche en droit public

Compte tenu de la richesse et de la complexité des typologies documentaires produites par le Conseil d'État, les thématiques de recherche peuvent être très nombreuses, le *Guide* se voulant une porte d'entrée sur l'histoire politique, administrative et juridique française. L'exemple des avis rendus par les formations consultatives, évoqué aux pages 306-315 du *Guide de recherche dans les archives*, permet de faire le lien avec d'autres opérations de valorisation menées par le Conseil d'État sur ses archives. En effet, depuis 2015, une application disponible sur Internet, *ConsiliaWeb* (<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/ConsiliaWeb>), permet l'accès à une sélection de près de 3 500 références d'avis rendus depuis 1947 par les formations consultatives du Conseil d'État dans leur fonction de conseil du gouvernement.

Ses principes : pouvoir faire des recherches dans un ensemble de documents et donner accès à l'original numérisé des documents. Ainsi, des documents authentiques ont été repérés dans les fonds d'archives et numérisés. Ces documents sont assortis d'une fiche descriptive assez complète qui permet de rechercher par date de l'avis, organisme, nom de personne, terme juridique, nom de lieu, etc. L'élaboration de cette fiche descriptive a donné lieu à un travail important par la direction de la Bibliothèque et des Archives de vérification qui a notamment concerné les intitulés, les noms de personne.

Fin 2018, le Conseil d'État a publié 122 avis rendus au gouvernement entre 1914 et 1918. Témoignant de la vie quotidienne des Français pendant la guerre, ces avis inédits, dont les originaux sont conservés aux Archives nationales, représentent une source fondamentale pour la recherche historique et juridique. Ils sont consultables dans leur intégralité sur *ConsiliaWeb*. Pendant toute la période de la Grande Guerre, l'activité de conseil au gouvernement de l'institution se déroule sans interruption. S'il est peu consulté pour élaborer les lois, le Conseil d'État est saisi d'un grand nombre de projets de décrets et de plusieurs demandes d'avis sur questions du gouvernement. Sur les 122 avis publiés, 99 ont été rendus entre le 28 juillet 1914 et le 11 novembre 1918. Les avis concernent, en particulier, le règlement de situations liées à la guerre (réparations des dommages), le statut des militaires, les droits à pension et l'organisation des pouvoirs publics, notamment le fonctionnement des communes, mais aussi pour l'outre-mer et les colonies.

La contribution des membres du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative à l'élaboration de l'ouvrage

Le projet, lorsqu'il a été plus abouti, a été présenté aux membres du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative lors d'un conseil scientifique fin 2017. À la suite de cette réunion, différentes remarques ont été faites sur la structure du guide. Le plan initial prévoyait un découpage chronologique un peu différent dans la première partie, calé sur les grandes dates de l'histoire du Conseil d'État (coupures initiales prévues en 1872 et en 1953). Par ailleurs, des compléments ont été apportés à la bibliographie des thèses relatives au Conseil d'État.

La participation des membres du Comité d'histoire s'est poursuivie, avec des relectures partielles ou complètes des jeux d'épreuves successifs remis par la Documentation française :

- remarques sur la structure : présentation des encarts sur l'organisation des sections administratives et de la section du Contentieux et les schémas associés qui ont finalement été regroupés après les introductions historiques et avant la présentation des fonds du Conseil d'État conservés aux Archives nationales ;

- remarques sur le contenu : la rédaction des chapitres 4 « 1914-1945 : d'une guerre à l'autre » (notamment les paragraphes sur la Seconde Guerre mondiale) et 5 « 1945-1987 : le Conseil d'État de la IV^e puis de la V^e République » a été revue.

2. Que peut apporter le *Guide* à la recherche ? L'approche des utilisateurs

Table ronde sous la présidence de Jean Massot, président de section honoraire au Conseil d'État, ancien président du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Intervenants

Laure Blévis, maître de conférences de sociologie à l'université Paris-Ouest-Nanterre
Émilien Quinart, ATER en droit public à Sciences Po Lille, doctorant à l'université de Lille
Antoine Perrier, professeur agrégé d'histoire, doctorant
Olivier Carton, maître de conférences de droit public à l'université du Littoral Côte d'Opale

Introduction : Jean Massot

Je suis particulièrement heureux d'avoir été invité à présider cette table ronde n° 2, car, utilisateur, je l'ai été à plusieurs reprises pour des travaux sur l'histoire du Conseil d'État.

Je vais donc évoquer rapidement comment les choses se passaient de manière un peu laborieuse quand il n'y avait pas de guide de recherche.

La première occasion pour moi de travailler sur des archives concernant le Conseil d'État fut le livre publié sous la direction de Louis Fougère pour le cent soixante quinzième anniversaire du Conseil en 1974. Ma modeste contribution sur « les Conseils d'État des États vassaux de l'Empire napoléonien » n'a pu s'appuyer que sur des documents provenant d'ailleurs, principalement du ministère des Affaires étrangères et de la correspondance de l'Empereur.

Mes autres expériences ont concerné des périodes plus récentes.

En 1990, j'ai été appelé par mes amis Jean-Pierre Azéma et François Bédarida à présenter, au cours d'un colloque de l'Institut d'histoire du temps présent intitulé « Le régime de Vichy et les Français, une contribution sur le Conseil d'État ». La thèse de Jean Marcou sur le même sujet venait d'être soutenue en 1984. Je garde un souvenir pittoresque des explorations auxquelles, avec le concours de la directrice de la Bibliothèque et des Archives de l'époque, je me suis livré dans les combles et les caves de la maison à la recherche de dossiers d'affaires administratives, ce qui a permis d'exhumer les dossiers des affaires les plus sensibles de l'époque, par exemple l'examen des demandes de relèvement de l'application du statut des juifs, y compris à des collègues, dans un sens hélas très rigoureux.

Les choses avaient progressé quand, en 1997, j'ai repris les mêmes recherches pour un des colloques organisés pour le deuxième centenaire du Conseil, colloque consacré aux périodes de crise et où il m'est revenu de traiter à nouveau de la période de Vichy avec une documentation beaucoup plus sûre qui m'a permis, par exemple, de vérifier que, si les statuts des juifs avaient bien été rédigés par des membres du Conseil en service à l'extérieur, le Conseil lui-même n'avait jamais été appelé à examiner ces lois, même s'il avait abondamment contribué à l'élaboration de leurs textes d'application, là encore dans un sens qui n'avait rien d'excessivement libéral.

En tout cas, les progrès du classement des archives m'ont permis, au même moment, avec le concours des secrétaires généraux, Martine de Boisdeffre, puis Bernard Stirn, d'aider Olivier Wieviorka dans sa recherche fructueuse des travaux du jury d'honneur présidé par René Cassin (évoqués dans le *Guide* p. 264) et ayant notamment eu pour mission de relever de leurs incapacités certains de ceux à qui, dans la publication de sa thèse, ce chercheur donne le titre d'« Orphelins de la république », c'est-à-dire les parlementaires ayant voté les pleins pouvoirs au maréchal Pétain le 10 juillet 1940.

Je suis entré ensuite dans des eaux plus claires, sinon plus tranquilles, lorsque, travaillant en 2013 sur un rapport pour une journée de la Société de législation comparée consacrée aux révisions de la Constitution de 1958, j'ai cru être un des premiers à bénéficier de l'expiration du délai de 50 ans (n'était-ce pas plutôt 25 ?) et, grâce à l'obligeance de la directrice de la Bibliothèque et des Archives

de l'époque, Madame Flament-Guelfucci, à pouvoir consulter les délibérations ayant conduit au fameux avis du 1^{er} octobre 1962 par lequel le Conseil avait écarté l'application du referendum direct prévu à l'article 11 de la Constitution pour une révision constitutionnelle instituant l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. Cet avis est reproduit dans le *Guide* p. 315. On sait que les fuites ayant entouré l'adoption de cette position avaient tant irrité le général de Gaulle que, l'arrêt Canal survenant par là-dessus, il avait envisagé, selon ses *Mémoires d'espoir*, « d'apporter par la loi à ce corps abusif la réforme qui s'impose ». La lecture des débats du Conseil d'une grande rigueur juridique ne confirme pas la sévérité de ce jugement.

J'arrête ici ce rappel un peu complaisant de mes propres travaux. L'objet de cette table ronde est que de plus jeunes chercheurs nous disent ce qu'ils attendent de ce guide de recherche et je vais leur donner la parole.

Les recours portés par des étrangers devant les juridictions administratives : l'apport des archives du Conseil d'État

Laure Blévis, maître de conférences de sociologie à l'université Paris-Ouest-Nanterre

Tout d'abord, merci beaucoup et bravo pour ce beau guide de recherche, qui apporte une aide très précieuse aux néophytes, qui comme moi découvrent le Conseil d'État et ses archives. J'aurais aimé avoir pu disposer d'un tel guide au début de ma recherche.

Merci également de m'avoir invitée à cette table ronde. Cela fait plus d'un an que je suis plongée dans les dossiers de procédure contentieuse du Conseil d'État et c'est toujours très stimulant de découvrir « en vrai » ce que l'on a entre-aperçu depuis sa table du Centre des Archives nationales, à savoir les lieux mêmes du Conseil d'État.

Afin de mieux vous expliquer en quoi ce guide de recherche s'avère essentiel pour accompagner mon étude et analyse des archives du Conseil d'État, il me semble nécessaire d'explicitier mon point de vue et mon expérience passée de recherche.

Je fais partie, en effet, du « public cible » du guide de recherche, c'est-à-dire que je ne suis absolument pas spécialiste du droit administratif, ni même d'ailleurs juriste. Maître de conférences en sociologie, je me suis spécialisée en histoire de l'immigration et de la colonisation. J'ai longtemps travaillé sur les questions de citoyenneté et de nationalité en Algérie coloniale, recherches que je poursuis actuellement avec une étude des retraits de naturalisation dans l'Empire pendant le régime de Vichy, en collaboration avec Claire Zalc. Dans le cadre de ces recherches, il m'est arrivé de croiser des sources judiciaires (quand, par exemple, des colonisés contestaient des décisions administratives dans les tribunaux algériens), mais pour l'essentiel mes sources étaient assez classiques : archives ministérielles (en particulier Justice et Intérieur), archives du Gouvernement général de l'Algérie et des préfectures algériennes. Cependant, j'avais également privilégié une source plus originale : les dossiers de naturalisation déposés par des colonisés algériens pendant la III^e République.

Actuellement, je suis engagée sur une nouvelle recherche qui explique ma présence parmi vous. Depuis un peu plus d'un an, j'étudie les recours portés par des étrangers devant les juridictions administratives et, en premier chef, devant le Conseil d'État, après 1945. Mon objectif premier était de me concentrer prioritairement sur les requérants, les étrangers eux-mêmes, qui font appel au Conseil d'État pour comprendre et dénoncer des décisions administratives dont ils s'estiment être victimes. Mon idée est donc de dresser un portrait de ces requérants étrangers, de comprendre qui ils sont, à la fois en terme de nationalité et d'origine sociale, d'étudier leurs mots et leurs arguments pour contester les décisions dont ils sont l'objet.

Je me suis donc attelée à la découverte du fonctionnement de la section du Contentieux du Conseil d'État et, ne disposant pas du guide de recherche, je me suis trouvée assez perdue devant la complexité des archives de l'institution. Heureusement, j'ai vite contacté Arnaud Romont aux Archives nationales, qui m'a expliqué la démarche à suivre et m'a constamment assistée depuis. Grâce à lui, j'ai compris que le matériau premier de ma recherche se trouverait dans les dossiers de procédures contentieuses constitués pendant l'instruction du pourvoi, qui renferment les différents mémoires du requérant et les réponses des administrations mises en cause, ainsi que, le cas échéant, toutes les pièces jointes par les différentes parties de l'affaire.

Pour pouvoir étudier les recours, je devais disposer de la date de lecture publique de l'arrêt du Conseil d'État, de son numéro de dossier et du ou des noms des requérants. Pour ce faire, j'ai dépouillé le recueil des arrêts du Conseil d'État à la Bibliothèque nationale de France, travail facilité par l'existence de renvoi par mots clés en fin de chaque recueil (mots clés sélectionnés : « nationalité », « naturalisation », « étranger », etc.). Cette analyse a permis de constituer une première base de données de requérants avec l'ensemble des informations nécessaires à la consultation des dossiers de procédure.

Cependant, deux problèmes se sont posés qui ont singulièrement ralenti ma recherche.

Tout d'abord, comme pour toutes les archives judiciaires, le délai de consultation est de 75 ans. J'ai donc déposé des demandes de dérogation pour obtenir l'autorisation de consulter les dossiers de procédures. Jusqu'à présent, j'ai obtenu sans difficulté et relativement rapidement toutes les dérogations que j'ai demandées. Ma principale difficulté vient de l'interdiction de reprographie, y compris à des seules fins d'assistance à la recherche, qui m'oblige à recopier l'ensemble des dossiers dans la mesure où, intéressée par les mots et les arguments des parties, je ne peux me contenter d'en résumer le contenu.

Deuxième problème, autrement plus redoutable : comme l'a indiqué Arnaud Romont dès nos premiers échanges, les archives des dossiers de procédures contentieuses postérieurs à 1954 se trouvent encore conservées sur le site Fontainebleau des Archives nationales, site définitivement fermé et dont le calendrier de transfert des dossiers de Conseil d'État n'est pas encore connu.

C'est pourquoi, maintenant que j'arrive à la fin du dépouillement des dossiers 1945-1954, je complète cette première recherche par l'analyse des dossiers de naturalisation correspondant aux affaires ayant trait à des questions de nationalité (environ 60 % des affaires repérées). Surtout, je commence à m'orienter vers l'étude des recours déposés dans les tribunaux administratifs, après leur création précisément en 1954. Pour ce faire, une première série de demandes de dérogation a été déposée (et obtenue) aux Archives de Paris.

Pour ce qui est de l'apport du *Guide de recherche* dans ma recherche actuelle, je souhaiterais souligner avant tout son caractère extrêmement clair et pédagogique. Il m'a permis, mieux qu'aucune des autres lectures que j'avais pu faire auparavant, de comprendre le fonctionnement et l'histoire de la section du Contentieux. L'organigramme de la section pour la période de la IV^e République (p. 186) se révèle ainsi extrêmement éclairant. Cependant, je dois admettre que le *Guide de recherche* a conforté une petite frustration, grandissante, que j'éprouve à l'étude des dossiers de procédure. Si, au départ, j'étais avant tout intéressée par les étrangers requérants, les décisions finales me semblaient plus secondaires au regard de ma problématique, j'ai été comme « happée » par cette source assez fascinante. En effet, sur l'ensemble des affaires étudiées, près de 26 % des cas vont connaître une issue favorable aux requérants (décision d'annulation totale ou partielle de la décision administrative). Or les dossiers de procédure ne contiennent quasiment aucune pièce rédigée par des membres du Conseil d'État, qui pourraient nous éclairer sur les débats ou analyses qui ont précédé la décision publiée dans les recueils des arrêts du Conseil d'État. Pourtant le guide de recherche (p. 318-319, « archives issues de la fonction contentieuse ») nous confirme bien l'absence quasi systématique des analyses produites par les membres, en particulier les conclusions du commissaire du gouvernement, parfois publiées, ultérieurement à la période étudiée, dans les recueils Lebon.

En revanche, le *Guide* permet d'ouvrir de nouvelles pistes tout à fait intéressantes, en explicitant les lieux de conservation des archives privées des conseillers d'État. Mon idée, ainsi, est de regarder systématiquement les archives déposées par les membres dont je dispose des noms comme rapporteurs ou commissaires du gouvernement, dans l'espoir d'y retrouver quelques traces des analyses ou discussions concernant les affaires étudiées.

Une autre piste intéressante, suggérée par le guide, est de regarder les archives concernant les avocats au Conseil d'État, dans la mesure où l'étude des dossiers révèle des formes de spécialisation sur le contentieux des étrangers.

Enfin, dernière piste, également suggérée lors de la journée d'étude : je pourrais étudier plus précisément les archives du bureau d'aide judiciaire du Conseil d'État pour peut-être y retrouver des éléments sur des demandes d'aide de requérants étrangers (ou même coloniaux).

En conclusion de cette brève présentation, je voudrais à nouveau souligner à quel point les archives du Conseil d'État, et plus précisément les dossiers de procédures contentieuses, se sont révélées

une source particulièrement riche. Tout d'abord, elle contribue, de façon assez inédite, à l'étude du fonctionnement de l'État et des administrations, grâce aux réponses apportées par les services administratifs aux recours et accusations d'abus de pouvoir des requérants. Il n'est pas si courant d'avoir la chance d'étudier les registres de justification des agents de l'État, en particulier de la sous-direction des naturalisations, habituellement caractérisée par le silence quant aux motifs de ses décisions. Surtout, les dossiers de procédure donnent l'occasion de connaître et même d'entendre la voix des requérants ordinaires (certes retraduite et retravaillée par les avocats), et ce d'autant plus dans le cas des étrangers, population particulièrement invisible.

La recherche dans les fonds des sections administratives du Conseil d'État au XX^e siècle : retour d'expérience et perspectives du Guide

Émilien Quinart, ATER en droit public à Sciences Po Lille, doctorant à l'université de Lille

J'adresse d'infinis remerciements au Conseil d'État et aux Archives nationales de me permettre de m'exprimer sur mon expérience des archives. Je réalise une thèse à l'université de Lille, sous la direction du Professeur Emmanuel Cartier, intitulée « L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914-1958) ». J'entends y démontrer comment l'Exécutif a progressivement acquis – sous l'empire des circonstances – des fonctions primaires de législation, en déconstruisant l'idée selon laquelle la Constitution de 1958 aurait réalisé une « révolution juridique » dans les rapports entre la loi et le règlement. Les grandes innovations de la V^e République (système des articles 34, 37, 38 et 41 de la Constitution) sont le résultat de la pratique normative antérieure, largement engagée depuis 1914.

Les archives du Conseil d'État constituent l'une de mes principales sources primaires. Je me suis essentiellement attaché à dépouiller les fonds des sections administratives, principalement les avis rendus sur les projets de textes et les questions de droit², les procès-verbaux de discussions en assemblée générale³ et en commission permanente⁴, ainsi que le fonds d'archives privées de René Cassin⁵.

Sur la période étudiée (1914-1958), les archives du Conseil d'État affichent un bel état de conservation. Les documents sont lisibles et facilement manipulables. Les fonds sont relativement exhaustifs. Les dossiers manquants ou incomplets sont rares ; le cas échéant, ils font l'objet d'une mention dans les inventaires. Il est donc agréable de travailler sur ces archives. La principale difficulté réside dans l'identification des sources et l'accès aux sources (I). De ce point de vue, le *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* facilite incontestablement le travail du chercheur (II).

I - Difficultés d'identification des sources et d'accès aux sources

Les archives des sections administratives du Conseil d'État (essentiellement les dossiers des affaires administratives et les procès-verbaux des assemblées générales) pour le XX^e siècle constituent un fonds extrêmement vaste⁶ et singulièrement éparés. Les versements et les cotes varient selon les périodes concernées et selon les formations consultées (*cf. supra*). La première difficulté du chercheur est donc d'identifier ces fonds et les inventaires y afférents. Ici, le risque est grand de manquer une référence. À titre personnel, je n'y serais pas parvenu sans l'aide infiniment précieuse du département de l'Exécutif et du Législatif de la direction des Fonds des Archives nationales, et de la direction de la Bibliothèque et des Archives du Conseil d'État⁷. Surtout, le travail

² Dossiers d'affaires administratives examinées à Bordeaux (septembre 1914-décembre 1914), cotes AL//7275-AL//7284 ; dossiers d'affaires administratives (1914-1945), cotes AL//3185-4572 ; dossiers d'affaires administratives (1946-1958), cotes 19990025/1-551 ; dossiers d'affaires administratives de la Commission permanente (1914-1948), cotes 20110152/1-21.

³ Registres des procès-verbaux d'affaires administratives (1914-1918), cotes AL//5181-AL//5386 ; discussions de l'assemblée générale (1915-1940), cotes AL//5164-5254 ; procès-verbaux d'affaires administratives passées en assemblée générale (1946-1958), cotes 19990026/1-29.

⁴ Registres des procès-verbaux de la Commission permanente (1947-1979), cotes 199815/1-11.

⁵ Archives privées – René Cassin (travaux du Gouvernement provisoire), cotes 382AP 75 ; (vice-présidence du Conseil d'État), cotes 382AP 98 à 382AP 108.

⁶ De plusieurs centaines de mètres linéaires (150 environ pour la période 1946-1958).

⁷ À ce titre, je remercie infiniment Monsieur Arnaud Romont, du pôle de l'Exécutif (17899-1870), des Assemblées et du contrôle de l'État du département de l'Exécutif et du Législatif des Archives nationales, ainsi que Mesdames Emmanuelle Flament-Guelfucci et Claire Sibille-de Grimoüard, directrices de la Bibliothèque et des Archives du

sur ces fonds est rendu difficile par l'absence de répertoire détaillé, établi pour les versements les plus anciens (correspondant aux archives antérieures à 1975) : les inventaires font seulement état des dates extrêmes de chaque article (encore que cette simple information n'existe parfois pas⁸) et des numéros des dossiers qu'il comprend – le cas échéant, la mention des dossiers manquants. N'y figure aucune référence au contenu des affaires traitées ou au titre des projets soumis au Conseil d'État, à la formation saisie et au rapporteur désigné. Ces informations figurent, en revanche, dans les registres du Secrétariat général, sans lesquels – et par conséquent – les fonds s'avèreraient inexploitable pour des recherches ciblées⁹. Or, ces registres ne sont ni numérisés, ni intégralement conservés sur les sites des Archives nationales. Établis par le Secrétariat général du Conseil à l'époque de l'enregistrement des affaires administratives, ils ne comportent d'ailleurs aucune référence aux numéros de versement et cotes utiles à l'identification des fonds conservés aux Archives. Préalablement à toute recherche sur les dossiers d'affaires administratives postérieures à 1945 – et sauf à entreprendre un dépouillement systématique des fonds – le chercheur est donc contraint de se rendre dans les locaux du Conseil d'État, après en avoir expressément formulé la demande par courrier, les jours et horaires de fonctionnement et selon les disponibilités du service. Cette démarche – fastidieuse pour les chercheurs non parisiens – eût été rendue décourageante sans l'extrême bienveillance des agents du Bureau des archives du Conseil d'État, leurs grandes disponibilité et réactivité et la chaleur de leur accueil. Qu'ils soient ici infiniment remerciés. La difficulté d'identification des sources se double donc d'une difficulté d'accès aux sources.

De ce point de vue, la numérisation des avis rendus sur les « questions posées par le gouvernement » sur la base *ConsiliaWeb* est une heureuse initiative. L'indexation des avis par référence au plan de classement de la jurisprudence administrative, doublée d'une possibilité de recherche « plein texte », font de la base de données un outil extrêmement précieux. On espère qu'elle sera bientôt étendue aux avis rendus sur la période 1918-1947. On loue le renvoi opéré, par la base de données à la cote des Archives nationales, permettant l'identification rapide du dossier dans les fonds correspondants.

II - L'intérêt du *Guide de recherche* pour le chercheur en droit public

Le *Guide de recherche* témoigne de l'attention invariablement portée par le Conseil d'État au monde de la recherche. Du point de vue du chercheur, il présente un triple intérêt : d'abord, il est un véritable guide, et non un simple catalogue de recherche ; ensuite, il facilite incontestablement le travail d'identification et de contextualisation des sources ; enfin, il est un outil de connaissance du Conseil d'État et d'intelligence de ses activités et ouvre à ce titre de nombreuses perspectives pour des recherches futures.

D'abord, le *Guide de recherche* n'est pas un simple catalogue, mais un véritable outil méthodologique. En témoigne la deuxième partie (« aide à la recherche »), qui expose les prérequis, clefs d'entrée et démarches nécessaires à la recherche dans les archives du Conseil d'État. Il permet au chercheur de se faire une idée du contenu d'un dossier-type, selon la nature de l'activité envisagée (administrative ou contentieuse). Par exemple, on apprend que les conclusions des rapporteurs publics (anciennement commissaires du gouvernement) ne « figurent pas dans le dossier de procédure »¹⁰ des décisions rendues par la section du Contentieux. On évite ainsi des démarches inutiles consacrées à la recherche de grandes conclusions non publiées, rendues par exemple sous

Conseil d'État, et les membres du Bureau des archives du Conseil d'État, particulièrement Monsieur Stéphane Longuet et Madame Emmanuelle Benet-Patron.

⁸ Il en est, par exemple, ainsi de l'inventaire des dossiers d'affaires administratives sur la période 1905-1945 (http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/fonds/edi/sm/sm_pdf/AI.2520-5277.pdf)

⁹ Il serait, par exemple, impossible d'identifier tous les avis rendus sur les projets de décrets portant déchéance de la nationalité sur une période donnée (entre-deux guerres, guerre froide, etc.).

¹⁰ *Guide de recherche*, p.319

les décisions *Heyriès* (1918), *Labonne* (1919) ou *Jamart* (1936). Le *Guide* présente les instruments et les démarches nécessaires à la recherche dans les archives du Conseil d'État et confirme la place centrale que revêt la consultation des registres du Secrétariat général préalablement à toute recherche dans les fonds des sections administratives. Il avertit ainsi le chercheur de la façon de procéder et des méthodes à acquérir pour entreprendre une recherche dans les dossiers d'affaires administratives ; il lui permet de se faire une idée du temps à y consacrer. On apprécie, enfin, la présence du glossaire ; mais son intérêt pour le juriste de droit public demeure relativement limité, tant les termes recourent ceux habituellement employés en droit et contentieux administratifs¹¹.

Ensuite, le *Guide de recherche* facilite indéniablement l'identification et la contextualisation des sources. Ce faisant, il résout l'une des difficultés susmentionnées (*cf. supra*, paragraphe I). Le travail d'identification des fonds et des inventaires est désormais réalisable en autonomie par le chercheur, qui n'aura plus à solliciter – à titre principal – l'aide d'un archiviste. Il s'agit ici d'une grande avancée pour la recherche dans les archives du Conseil d'État, rendue difficile par la diversité des fonds à identifier. Le *Guide* permet en outre au chercheur de vérifier l'exhaustivité de ses sources et, le cas échéant, de les compléter par des sources dont il ignorait jusqu'alors l'existence. Ainsi, l'auteur de ces lignes découvre avec bonheur des fonds relatifs aux statistiques sur les affaires administratives et contentieuses (1914-1930)¹², qui comblent partiellement l'absence de données sur ce point antérieurement à la parution régulière des *Études et Documents du Conseil d'État* après la Seconde Guerre mondiale. Le *Guide* valorise également les fonds conservés par le Conseil d'État lui-même, sur le site de la rue Richelieu. Ces fonds sont d'une grande richesse et d'un intérêt réel pour le chercheur en droit public, mais généralement peu connus. Y figurent notamment des archives personnelles de plusieurs conseillers d'État (Léon Aucoc, Jérôme Solal-Céligny, Georges Cahen-Salvador, Louis Fougère, etc.¹³), des registres et procès-verbaux de séances des sections administratives¹⁴, des fiches de jurisprudence¹⁵, des conclusions de commissaires du gouvernement sur la période 1921-2004¹⁶, etc. Sur ce point encore, le *Guide* comble une lacune. La bibliographie des thèses relatives au Conseil d'État¹⁷ – qui tend à l'exhaustivité – facilite à son tour l'identification et la vérification de la complétude des sources de littérature primaire et secondaire sur un sujet donné. Elle est aussi une clef d'entrée pour identifier les champs de recherche non encore traités par la doctrine universitaire.

Le *Guide* permet, en outre, une contextualisation rapide des sources. Il ne remplace pas des lectures plus approfondies sur l'histoire du Conseil d'État, mais constitue un point de départ non négligeable pour le travail sur archives. On apprécie particulièrement, par exemple, les organigrammes des sections du Conseil d'État¹⁸, ainsi que leurs dénominations, compositions et évolutions au fil du temps¹⁹, qui constituent des données ordinairement difficiles à acquérir, mais cependant indispensables à l'exploitation des avis et décisions. Elles sont accompagnées de références précises aux lois et décrets portant organisation interne du Conseil d'État qui constituent, à leur tour, des données très précieuses pour le chercheur, particulièrement pour le juriste²⁰. Le *Guide* ne se contente donc pas de faciliter l'identification des sources, mais s'attèle aussi à simplifier leur contextualisation.

¹¹ En revanche, il lui eût été précieux de pouvoir bénéficier d'un lexique spécifique au vocabulaire des Archives nationales, moins connu du juriste (article, classement, cote, fonds, versement, etc.) ou au vocabulaire spécifique aux archives du Conseil d'État (minutes, registres, etc.).

¹² *Guide de recherche*, p. 143.

¹³ *Guide de recherche*, p. 90, 215, 229.

¹⁴ *Guide de recherche*, p. 206.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Guide de recherche*, p. 167.

¹⁷ *Guide de recherche*, p. 367 et s.

¹⁸ Par exemple, *Guide de recherche*, p. 135 et s., 184-186.

¹⁹ *Guide de recherche*, p. 136.

²⁰ Par exemple, *Guide de recherche*, p. 103, 138, 186-187.

Le *Guide* de recherche est, enfin, un outil de connaissance du Conseil d'État et d'intelligence de ses activités, il ouvre à ce titre de nouvelles perspectives de recherches ; car la diversité des fonds conservés est le reflet de la diversité des activités du Conseil. Le chercheur – y compris le juriste en droit public – redécouvre ainsi l'existence d'activités historiquement exercées par le Conseil, mais aujourd'hui relativement oubliées (en particulier le rôle des instances spécialisées en temps de guerre : Conseil des prises, Commission supérieure de cassation des dommages de guerre, Jury d'honneur, etc.)²¹ ou découvre l'existence de fonds d'archives inconnus sur des activités, quant à elles, bien connues (par exemple, les archives des publications du Conseil d'État – notamment des *Études et Documents du Conseil d'État*, du *Livre jubilaire du cent cinquantième*, ou de l'ouvrage relatif au *Conseil d'État, [et] son histoire à travers les documents d'époque*²² – très utiles à l'étude de l'historiographie de l'institution).

²¹ *Guide de recherche*, p. 253 et s.

²² *Guide de recherche*, p. 204.

Approches prosopographiques, approches internationales à travers les fonds du Conseil d'État

Antoine Perrier, professeur agrégé d'histoire, doctorant

La publication d'un *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* encourage une recherche historique – au sens restreint de l'histoire et non de l'histoire du droit – pour le moment assez timide sur le Conseil d'État²³. La variété des fonds de l'institution pourrait pourtant nourrir une recherche historique en dehors d'une simple préoccupation doctrinale (de généalogie de la doctrine de droit administratif), mais bien dans la perspective d'une histoire politique et sociale de l'État. En effet, le Conseil d'État est une institution centrale en raison de son expertise utile à l'élaboration des politiques publiques, mais également comme arbitre des relations entre administrateurs et administrés ; il est ainsi un observatoire remarquable d'une histoire incarnée et polyphonique du droit et même du pouvoir en France.

Nous proposons d'en nourrir l'intuition par l'exemple de deux recherches que nous avons conduites dans le cadre d'un master recherche et d'une thèse de doctorat en histoire. Les archives du Conseil d'État ont servi, à trois niveaux, de sources de premier ordre : d'un point de vue prosopographique (histoire des élites en France), pour une histoire politique des institutions (et de la pratique du droit) et, enfin, sous un angle international (en évoquant la dimension impériale de l'institution).

Nous précisons à chaque fois l'utilité nouvelle du *Guide de recherche*.

1. Prosopographie des membres du Conseil d'État

Les membres du Conseil d'État sont à la fois des hauts fonctionnaires, des juristes et des magistrats. À ce titre, ils sont les représentants d'une élite qui, ayant survécu à plusieurs régimes au XIX^e siècle et ayant accompagné les différentes républiques au XIX^e siècle, est au croisement du droit et de la politique. L'approche prosopographique (par la biographie collective) permet non seulement d'en restituer les contours, mais de comprendre plus largement les rapports entre le monde administratif, des milieux sociaux comme l'aristocratie ou la bourgeoisie, et la vie politique.

Nous en avons proposé une illustration dans une recherche sur les membres catholiques du Conseil d'État. Dans la lignée des travaux de Vincent Wright sur le Second Empire et l'épuration de 1879 du Conseil d'État²⁴, il s'agissait d'interroger le rapport entre la continuité des élites malgré la discontinuité des régimes politiques et de poser plus particulièrement la question de la républicanisation du Conseil d'État. Wright montrait que le Conseil restait commandé par une élite traditionnelle, conservatrice, de tendance parfois peu républicaine. Il fallait ajouter à ces résultats la variable catholique, qui pose une question spécifique d'histoire religieuse (comment identifier un catholique parmi les laïcs ?²⁵) et une question d'histoire politique (comment cette élite catholique a-t-elle été l'agent, plus ou moins malgré elle, de la politique anticléricale traditionnelle ?).

Pour cela, plusieurs sources étaient disponibles au sein et en dehors du Conseil d'État :

- il faut souligner l'utilité du dictionnaire de Roland Drago, Jean Imbert, Jean Tulard, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004. Sa (quasi-) exhaustivité et son degré de précision permettent de constituer une population à

²³ CHATRIOT Alain, « La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État », *French Politics, Culture & Society*, 26-3, 2008, p. 23-42. Pour une thèse récente en sociologie, avec bibliographie actualisée : BOSVIEUX-ONYEKWELU Charles, *D'une sociodécise à un savoir d'État : le service public, une tentative de mise en forme du monde social par le droit (1873-1940)*, thèse d'histoire, École des hautes études en sciences sociales, Université Paris-Saclay, 2016.

²⁴ WRIGHT Vincent, *Le Conseil d'État sous le Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1972 ; « L'épuration du Conseil d'État : juillet 1879 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre-décembre 1972, p. 621-653.

²⁵ Nous avons développé cet exemple dans PERRIER Antoine, « La bourgeoisie catholique du Conseil d'État (1879-1914) », *Revue d'histoire de l'Église de France*, tome 101, 2015, p. 141-155.

partir de critères simples (entrée et sortie du Conseil d'État) intégrée sans difficultés dans une base de données ;

- *au sein du Conseil d'État*, des dossiers de personnel sont présents dans le versement 20040382 du secrétariat général. Les dossiers sont de taille très variable et sont souvent de nature technique (demandes de détachement, etc.). Les dossiers du concours de l'auditorat peuvent donner une idée plus pointue d'une couleur politique ou sociale dans un contexte (celui de la III^e République) assez méfiant. Ils sont accessibles par la salle des inventaires virtuelle des Archives nationales par des recherches nominales ;
- *les dossiers d'autres ministères* peuvent les compléter d'une façon bienvenue, une grande partie des membres ayant servi d'autres administrations, du reste à des positions élevées, sans même évoquer les membres de circonstance des débats d'assemblée générale, les conseillers d'État en service extraordinaire ;
- *les papiers personnels* de certains membres contenus aux archives nationales complètent, d'un point de vue privé, la vie et l'activité des membres.

La biographie collective des membres du Conseil d'État est facilitée par le milieu bourgeois et intellectuel auquel ils appartiennent. Ceux-ci laissent une série d'archives caractéristiques, dont l'histoire sociale (Jean-Pierre Chaline, à titre d'exemple classique²⁶) avait pu donner quelques idées :

- les sources imprimées des sociétés dont ils sont membres, des livres écrits, des thèses soutenues, etc. ;
- les dossiers, accessibles en ligne, de la Légion d'honneur (pour une approche très sommaire de leur carrière) ;
- les faire-part de décès, utiles à de nombreux titres (familial, religieux) conservés dans plusieurs fonds dont ceux de la Bibliothèque nationale et ceux de la Bibliothèque historique de la ville de Paris.

À quoi il faudrait encore ajouter des entretiens possibles avec des descendants dont l'amabilité et la piété familiale permettent, pour des générations proches, d'accéder à une documentation personnelle ou à quelques souvenirs.

Le *Guide de recherche* complète très utilement la recension des fonds conservés aux Archives nationales. Les exemples de trajectoires personnelles stimuleront l'imagination des chercheurs sur la variété des archives possibles pour reconstituer la vie des membres. C'est sans doute un des points sur lequel le *Guide* est le plus complet et le plus utile.

2. Travail juridique de l'institution

La recherche historique déconnecte souvent une approche prosopographique, d'histoire sociale, du travail juridique proprement dit, laissé à l'analyse des juristes. Or, à la réserve près de la compétence des historiens, l'association de ces deux approches enrichit l'analyse des débats doctrinaux et nourrit l'histoire du droit par d'autres côtés, ceux des rapports sociaux et des conflits politiques.

Le *Guide de recherche* est d'une grande clarté sur l'utilisation des dossiers de procédure pour les activités contentieuses et administratives du Conseil d'État. Il permet en particulier de s'orienter dans la recherche, rendue difficile par l'indexation en numéros des dossiers d'affaires administratives – en cela il fait œuvre utile, tant la fonction consultative du Conseil, d'un point de vue rigoureusement historien, fait l'objet de moins d'attention que la procédure contentieuse.

Un type de documents que nous voudrions mettre en lumière, mentionné par le *Guide*, sont les débats en assemblée générale. Ils constituent une archive particulièrement précieuse pour une histoire du droit qui s'intéresse autant à l'élaboration de la décision juridique qu'à son énoncé final,

²⁶ CHALINE Jean-Pierre, *Les bourgeois de Rouen au XIX^e siècle, une élite urbaine*, Paris, Presse de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1982.

dans la perspective ethnographique ouverte par Bruno Latour²⁷. Les procès-verbaux rendent compte des arguments rapportés à chaque personne et présentent pour cela au moins trois intérêts²⁸ :

- examiner la forme de naissance du droit, par corrections, scrupules ou doutes successifs ;
- scruter les contradictions internes et les rapports de force au sein de l'institution ;
- reconstituer la « pensée » de certains membres assidus des assemblées générales qui élaborent une théorie du droit ou un certain « style » d'argumentation.

Le moyen d'y accéder est, jusqu'à présent, assez aisé même s'il comporte une difficulté. Les Archives nationales conservent ces registres, sans toutefois proposer d'inventaire analytique de leur contenu, simplement de leur date – ce qui rend difficile une recherche thématique. Des registres de sténographie des assemblées générales, conservées au Conseil d'État, permettent de s'orienter plus aisément.

3. Approches internationales

Cet aspect du Conseil d'État est moins connu et pourrait être important pour le renouvellement d'une histoire juridique de la colonisation. Le rôle impérial du Conseil d'État permet d'observer, d'un autre aspect que le droit colonial élaboré dans les territoires dominés, le rapport entre le droit métropolitain et la multitude des droits locaux dont les héritages sont encore prégnants après l'indépendance. Un volume du Conseil d'État, dirigé par Jean Massot, donnait une image des formes d'intervention du Conseil en 2007²⁹.

Cet aspect a été mis en application, pour notre part, dans un secteur restreint, celui du rapport entre le Conseil d'État et l'histoire des États marocain et tunisien placés sous protectorat (1881-1956)³⁰. La haute assemblée y intervient à deux titres, d'abord en vertu de sa fonction consultative en répondant aux questions posées par la forme même du protectorat (un traité international) puis en raison de ses attributions contentieuses. En 1926 pour la Tunisie et en 1928 pour le Maroc, le contentieux des fonctionnaires des États marocain et tunisien (restés en théorie parfaitement souverains) est ouvert au Conseil. Il s'agit d'offrir aux fonctionnaires français placés au « service » des monarchies d'Afrique du Nord des garanties juridiques semblables à celles de leurs collègues métropolitains – garanties qui, par le fait, se sont étendues aux agents de nationalité marocaine et tunisienne. Le contentieux du Palais-Royal devient alors un théâtre où s'affrontent des requérants de nationalité diverse.

En conséquence, le Conseil a contribué, au premier chef et bien avant les juristes coloniaux « spécialistes », à déterminer la théorie du protectorat. Il a aussi façonné le droit des fonctions publiques marocaine et tunisienne en dehors des seules préoccupations coloniales. Son influence, essentielle dans le devenir d'États étrangers, peut être saisie par une grande variété d'archives :

- les arrêts de la section du Contentieux, reproduits par le *Recueil Lebon* et utilement complétés par les dossiers de procédure correspondant (conservés aux Archives nationales, identifiables par dates). Ces deniers permettent de reconstituer de vrais « cas » locaux par le détail de l'argumentation de chaque partie. Les séries du *Lebon* doivent être augmentée par les arrêts, notes de doctrine et conclusions reproduits dans les revues spécialisées, comme le *Recueil Penant* ou la *Revue algérienne, tunisienne et marocaine de législation et de jurisprudence* ;

²⁷ LATOUR Bruno, *La fabrique du droit, une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2004.

²⁸ Un exemple de l'usage des fictions juridiques par les membres catholiques du Conseil d'État peut être trouvé dans PERRIER Antoine, « Faire vivre et mourir les institutions. Les congrégations soumises au verdict du Conseil d'État (1900-1904) », *Revue historique*, vol. 689, n° 1, 2019, p. 57-76.

²⁹ MASSOT Jean (dir.), *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outre-mer français du XVII^e siècle à 1961*, Paris, Dalloz, 2007.

³⁰ PERRIER Antoine, *La liberté des protégés. Souverains, ministres et serviteurs des monarchies marocaine et tunisienne sous protectorat français (1881-1956)*, thèse d'histoire, IEP de Paris, 2019.

- les assemblées générales du Conseil d'État, toujours, pour les questions de souveraineté et l'intervention de l'institution ;
- par l'activité extérieure des membres, qui est peut-être un des aspects les plus originaux et intéressants pour mesurer l'influence du Conseil à l'étranger. Une variété d'archives permet sa reconstitution :
 - (1) les cotes AL//7587 et 7588 récemment inventoriées aux Archives nationales, concernant les « fonctions exercées par les membres à l'extérieur du Conseil d'État », avec un inventaire précis ;
 - (2) certaines cotes du versement 20040382 concernant les activités internationales du Conseil d'État ;
 - (3) les archives privées, par exemple celles de Louis Fougère, conseiller juridique du protectorat au Maroc (novembre 1948-octobre 1953) et conseiller du gouvernement chérifien (janvier-mars 1956), conservées au Conseil d'État, de Pierre Chatenet (au Centre d'histoire de Sciences Po), directeur du cabinet du résident général de France à Tunis (1948-1950). Ces archives privées sont parfois complétées par des mémoires rédigés par les membres eux-mêmes.

Nous tenons pour essentiel d'insister, en guise de remarque finale, sur l'importance de ces archives extérieures. Un des mérites principaux du *Guide de recherche* est la recension, très inspirante, de tous les autres fonds d'archives des ministères et administrations françaises avec lesquels le Conseil entretient des relations. On pourrait voir plus loin encore en scrutant les fonds d'archives étrangers : ainsi, le Conseil d'État est présent, du fait de ses activités contentieuses, dans les Archives nationales de Tunisie³¹.

Au-delà de son activité coloniale, le Conseil mériterait d'être restitué dans ses relations avec les autres États, pour lesquels il a pu jouer un rôle de conseil, de modèle ou d'arbitre. Ce *Guide de recherche* renforce ainsi la conviction que l'histoire du Conseil d'État s'écrit aussi, peut-être surtout, en sortant des murs de l'institution.

³¹ Archives nationales de Tunisie, série SG5 (Secrétariat général), 92/3/24, pourvois en Conseil d'État.

Conclusions

Madame Katia Weidenfeld, professeure d'histoire du droit de l'époque contemporaine à l'École nationale des chartes, membre du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Il y a 180 ans, à quelques mois près, le premier volume de la publication rétrospective des vieux arrêts du Conseil d'État, ceux rendus depuis l'an VIII, paraissait. Avec cet ouvrage, les avocats Germain Roche et Félix Lebon poursuivaient l'ambition de mettre au jour la production originelle d'une institution dont les décisions n'avaient acquis une publicité régulière que sous la Restauration. Cette initiative avait été conduite à titre privé, mais l'administration l'avait accueillie avec faveur. Le ministre de l'Intérieur avait d'ailleurs, par une circulaire du mois d'août 1839, indiqué aux préfets « qu'il verrait avec satisfaction que cet ouvrage prit place dans les bibliothèques des départements et que MM. les préfets appellassent l'attention des sous-préfets et des maires sur l'utilité qu'il y aurait pour eux à se le procurer »³².

Le ministre de l'Intérieur, Tanneguy Duchâtel, entendait transmettre son engouement pour la connaissance et le décryptage de décisions qui, pour certaines, étaient déjà vieilles de près de quarante ans. Cela n'est guère étonnant car, pour cet homme, les archives publiques étaient primordiales, « non seulement pour nos souvenirs nationaux, mais encore pour les intérêts de l'État, des établissements publics, des communes, des familles »³³. Aux yeux de ce ministre de la monarchie de Juillet, comme à ceux du Conseil des Dix de Venise du XV^e siècle, les archives n'étaient pas seulement un lieu ou un objet d'étude, destiné à des savants poussieux, mais véritablement le « cor status nostri »³⁴, le cœur de notre État.

La journée de présentation consacrée aujourd'hui, au sein du Palais-Royal, au *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* est le signe de la permanence de cette conviction. Ainsi que l'a souligné le vice-président du Conseil, l'attention aux traces du passé est une exigence pour une institution pétrie de son histoire.

Comme l'ont rappelé les participants de la première table ronde, l'élaboration de ce *Guide* est l'histoire d'une belle coopération entre les services des Archives nationales et ceux du Conseil d'État. La réunion des fonds, longtemps dispersés entre plusieurs sites des Archives nationales, à Pierrefitte en a offert l'opportunité. La maturité acquise par le service des archives du Conseil d'État en a ouvert la possibilité. Cette œuvre répond aussi à une exigence scientifique et politique.

Une exigence politique qui tient à la plus grande visibilité donnée au Conseil d'État dans la sphère publique, aussi bien en ce qui concerne son activité contentieuse que son activité consultative. Les manifestations en sont évidentes : depuis la création d'une direction de la communication, au sein du Conseil d'État, jusqu'à la publicité donnée aux avis rendus sur les projets de loi, les décisions adoptées par le Conseil d'État connaissent une médiatisation croissante. Dans ce mouvement, la demande de transparence de la part des citoyens à l'égard des institutions publiques – et particulièrement de celles qui peuvent apparaître comme « la boîte noire de l'État » – qui s'est faite pressante dans les dernières décennies, joue certainement un rôle important.

Une exigence scientifique est aussi à l'origine de ce travail. Comme l'indique la liste des thèses qui concernent le Conseil d'État produite en annexe, les sources présentées par le *Guide* ne sont que

³² Cette circulaire du 26 août 1839 est citée dans le prospectus publicitaire pour le Recueil qui est imprimé dans différentes publications officielles, par exemple *Journal général de l'Instruction publique et des cours scientifiques et littéraires*, 1^{er} janvier 1840, p. 2.

³³ *Rapport au roi sur les archives communales et départementales*, 8 mai 1841, dans *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, n° 7, Paris, p. 19.

³⁴ C'est ainsi que le Conseil des Dix de Venise définit la chancellerie : DE VIVO Filippo, « Cœur de l'État, lieu de tensions. Le tournant archivistique vu de Venise (XV^e-XVII^e siècle) », *Annales, Histoire, Sciences sociales*, 2013/3, p. 699-728.

relativement peu utilisées par les juristes et les historiens du droit. Surtout, elles sont pratiquement ignorées des historiens qui n'ont pas, ou peu, de familiarité avec l'institution : les méandres de la procédure, l'obscurité du vocabulaire, les labyrinthes de l'organisation du Conseil, sans doute aussi le sentiment – comme ce qui a longtemps prévalu avec les archives des juridictions civiles – du caractère essentiellement technique de son activité, sont autant de freins à toute velléité d'aller sonder ces archives.

Ce *Guide* devrait donner des forces aux courageux, et pas seulement à ceux qui ont « le courage avantageux, imprudent », pour paraphraser Stendhal. Il fournit en effet, outre un glossaire très utile, des points de repère précieux quant à l'organisation du Conseil d'État et de ses archives. Au-delà des sources clairement identifiées comme se rapportant au Conseil d'État, il s'est efforcé d'identifier les archives, situées dans d'autres fonds, qui peuvent intéresser l'histoire de cette institution ou de ses membres. À titre d'exemple, le *Guide* identifie, dans le fonds de la Maison de l'Empereur, les documents concernant Henri Beyle, en tant qu'auditeur inspecteur du mobilier et des bâtiments. Point d'aboutissement d'un travail acharné et réalisé dans un temps record, il doit surtout être conçu, comme l'ont montré les expériences de rédaction précédente, comme un point de départ. Il s'agit en effet d'un terreau – que l'on espère fertile – pour le développement de travaux universitaires. Car comme on l'a dit, il s'agit d'abord et avant tout d'un guide de recherche. Et les perspectives de travaux que pourrait susciter ce bel instrument sont aussi riches que variées.

On peut, bien entendu, espérer des travaux centrés sur l'histoire du Conseil d'État ou de certains de ses membres qui n'ont peut-être pas été étudiés autant qu'ils pouvaient le mériter, je pense par exemple à Georges Coulon, personnage haut en couleur qui a présidé le Conseil d'État à l'heure des grands combats de la laïcité. Le recensement des sources autres que celles qui ont disparu dans l'incendie de 1871 ouvre de nouvelles perspectives ; Samuel Gibiat en a fait un examen détaillé. Les instances spécialisées en temps de guerre mériteraient également des travaux, comme l'a très justement souligné Émilien Quinart. Le fil dans le labyrinthe de l'institution que constitue le *Guide* devrait également, comme l'a dit Antoine Perrier, permettre d'enrichir la propopographie des membres et des agents. Olivier Carton a en effet rappelé que l'institution a conservé, avec parfois beaucoup de soin – on peut ainsi lire les copies des concours d'auditeur – les archives de son activité de « gestionnaire ».

On peut également espérer le développement d'une histoire du droit renouvelée. Les archives du Bureau d'aide judiciaire (aide juridictionnelle) pourraient ainsi servir un questionnement sur les propriétés sociales de ceux qui font valoir leurs droits. Plus généralement, les intervenants de la précédente table ronde l'ont fort bien illustré : les archives permettent de saisir les ressorts de la « fabrique du droit ». Les comptes rendus des discussions en assemblée générale qui ont précédé l'adoption d'avis ou de décisions contentieuses ont été conservés, au moins pour certaines périodes. On y voit la figure du juge ou du pouvoir réglementaire se charger d'une certaine densité, pour laisser place à des hommes – et plus récemment des femmes – de chair et de sang qui ne partagent pas les mêmes positions et dont les raisonnements montrent bien que le droit est une création sociale, ancrée dans une époque et dans des rapports de force. Des recherches pourraient ainsi nourrir la formule du juriste et juge américain de la première moitié du XX^e siècle, Benjamin Cardozo, selon lequel le droit est une « étrange mixture qui, chaque jour, mijote dans le chaudron du juge »³⁵.

Mais le *Guide* peut aussi susciter des travaux d'histoire administrative, dans un sens plus large. Le Conseil d'État est en effet consulté sur la plupart des réformes administratives et sur un certain nombre de décisions individuelles. Laure Blévis et Antoine Perrier ont notamment montré combien les relations entre la métropole et les colonies étaient informées par les sources de la haute juridiction. L'histoire de la fonction publique se construit dans une large mesure au Palais-Royal.

³⁵ CARDOZO Benjamin, *The Nature of the Judicial Process*, Yale University Press, 1921. p. 10.

Quant aux contentieux, ils ouvrent une fenêtre sur le monde des bureaux, la hiérarchie des agents et le rôle qu'y jouent les associations puis les syndicats.

Surtout, les archives du Conseil pourraient servir des recherches qui ne concernent pas, ou seulement de manière périphérique, l'histoire du droit et des institutions. Il faut, comme l'a fait Jean-Claude Farcy dans son *Guide des sources judiciaires et pénitentiaires*³⁶, souligner que la source juridique porte, à travers les pièces de procédure, les arguments échangés, éventuellement les expertises, la voix – retravaillée, certes, mais comme toute archive – d'une réalité sociale et économique. L'histoire du monde rural et urbain y apparaît ainsi régulièrement. La définition des structures locales – les découpages administratifs, le choix des chefs-lieux, les noms des communes – est fréquemment soumise au Conseil d'État. Celui-ci a également son avis à donner sur des questions de police urbaine, comme la fermeture des abattoirs municipaux. À cette occasion, c'est souvent la voix des habitants de contrées plus ou moins reculées qui se fait entendre. Bien des contentieux donnent encore d'abondants renseignements sur le régime des terres – notamment en ce qui concerne l'usage et l'usurpation des biens communaux pour lesquels la théorie des communs a réactivé l'intérêt – ou sur les exploitations agricoles, notamment par le biais des affaires fiscales (en matière de bénéfices agricoles).

D'une manière plus générale, d'ailleurs, et loin de leur réputation d'aridité, les contentieux fiscaux peuvent donner une image très vivante des activités économiques et des moyens qu'elles mobilisent – jusque sur les questions les plus inattendues ; je pense par exemple aux litiges concernant la patente des entrepreneurs de fabrication dans les prisons, à la fin du XIX^e siècle, qui renseignent sur l'organisation du travail carcéral.

Au-delà des dossiers contentieux, le Conseil d'État est sollicité sur de très nombreuses questions concernant la vie économique. La journée d'étude consacrée par le Comité d'histoire au rôle du Conseil d'État dans les transformations économiques de la France au XIX^e siècle³⁷ en a montré diverses manifestations, au niveau macro-économique. À un niveau plus micro-économique, jusqu'à la loi du 24 juillet 1867, le Conseil d'État intervient systématiquement pour autoriser les sociétés anonymes ; ce n'est plus le cas après, mais il demeure consulté sur un grand nombre de questions concernant la vie de certaines sociétés anonymes. Les travaux publics d'envergure et les opérations d'aménagement du territoire sont également soumis au Conseil d'État. Ses archives – au moins pour le XX^e siècle où les dossiers demeurent assez fournis – comportent ainsi de très intéressants éléments, tant sur la consistance des projets (éventuellement inaboutis) que sur leurs évolutions.

L'histoire sociale peut également être informée par ces archives ; on peut par exemple penser qu'une exploitation systématique des demandes d'avis concernant les associations, notamment en matière d'acceptation des libéralités ou des legs à leur profit, pourraient fournir une image intéressante des initiatives citoyennes et du mécennat au début du XX^e siècle.

Même les questions relatives aux personnes et aux familles n'y sont pas absentes. C'est bien sûr le cas de la naturalisation, dont Laure Blévis a parlé, et du patronyme ; mais c'est aussi celle des veufs et veuves et des orphelins auxquels d'assez nombreuses demandes d'avis et des contentieux récurrents sont consacrés.

J'espère seulement avoir, par cet inventaire rapide et non exhaustif, attiré l'attention sur le fait que l'activité du Conseil d'État ne concerne pas, loin s'en faut, que la sphère publique ou administrative et surtout que ses archives n'informent pas seulement l'histoire juridique ou administrative. Le *Guide* aura rempli sa mission s'il attire vers les archives du Conseil d'État la curiosité des non-juristes. La source juridictionnelle peut en effet être lue en laissant de côté, ou presque, les conflits juridiques à l'origine du procès ; elle peut être utilisée pour ce qu'elle donne à voir d'un monde, de ses tensions et de son organisation ; elle peut être lue pour les renseignements factuels qu'elle

³⁶ *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires (1800-1958)*, Paris, CNRS éditions, 1993.

³⁷ *Le Conseil d'État et le développement économique de la France au XIX^e siècle*, Paris, LGDJ, 2014.

comporte ou pour les tensions qui la sous-tendent. Il en va de même des avis consultatifs que rend le Conseil d'État (qu'il s'agisse de textes généraux ou de questions particulières).

Point de départ, ce *Guide* l'est aussi pour son propre développement ; il pourra servir de base à de nouveaux guides, décrivant plus précisément tel ou tel aspect des archives relatives au Conseil d'État. Même si je me réjouis, comme Emmanuelle Flament-Guelfucci, de disposer d'un vrai livre, joliment composé et qui invite à la flânerie, le format électronique sous lequel il existe déjà se prêtera particulièrement à des systèmes de renvois. Cela permettra de resituer l'intervention de l'institution dans un contexte plus large : le Conseil d'État n'est en effet généralement qu'un maillon de la chaîne de décision. Je pense par exemple aux dossiers de changement de nom pour lesquels les fonds de la Chancellerie et ceux du Conseil d'État dialoguent. Je pense aussi aux autres organes contentieux administratifs, et notamment aux conseils de préfecture et aux tribunaux administratifs dont l'apparition dans le *Guide* est furtive. La focale mise par ce *Guide* sur le Conseil d'État est bien naturelle puisque c'est son objet, mais, avec le temps, il pourra se ramifier et, en grandissant, s'ouvrir sur les archives des institutions qui, avant ou après lui, ont entre les mains le même texte ou le même litige.

La mise en ligne du *Guide* permettra aussi son actualisation régulière. Le recensement des archives pourra ainsi s'enrichir, la bibliographie s'élargir et les présentations profiter des nouveaux acquis de la science.

Les lignes qui ouvrent chaque chapitre, les organigrammes et les textes de référence seront particulièrement utiles au lecteur. Le choix d'une rédaction très pédagogique sont des atouts formidables qui permettront au *Guide* de jouer pleinement son rôle : attirer vers les sources du Conseil d'État des chercheurs qui n'ont pas de familiarité particulière avec l'institution. Mais ces présentations constituent des prises de risque. Résumer en quelques pages l'histoire d'une institution sur plusieurs décennies oblige à faire des choix et parfois à opter pour des raccourcis qui peuvent se prêter à une discussion scientifique et, éventuellement, donner lieu à des amendements. Grâce au format électronique, ces chapeaux ont vocation à être affinés au cours du temps. C'est, à mon sens, le cas des pages relatives au rôle du Conseil d'État pendant la Seconde Guerre mondiale (p. 133-134). En l'état, elles ne me semblent pas tenir suffisamment compte des recherches menées au cours des trente dernières années et auxquelles le président Massot a d'ailleurs fait référence en introduction à la seconde table ronde.

Mais cette réserve n'enlève rien à la valeur inestimable de ce *Guide*, désormais appelé à s'enrichir, à se ramifier et surtout à rendre plus accessible un fonds particulièrement intéressant pour attirer vers lui de nouveaux chercheurs.

Madame Martine de Boisdeffre, présidente de la section du Rapport et des études du Conseil d'État, présidente du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Il me faut d'abord dire merci à tous ceux qui ont permis à cette manifestation de se dérouler, à ceux qui ont assuré l'organisation de nos débats et à ceux qui nous ont fait l'honneur et l'amitié de leur présence.

Je me félicite à nouveau de la coopération avec les Archives nationales, dont je souhaite qu'elle puisse se poursuivre à travers d'autres projets de valorisation des archives du Conseil d'État : nouveaux projets éditoriaux, numérisation et mise à disposition sur Internet d'ensembles documentaires ou de documents inédits, organisation de colloques ou journées d'étude, réalisation d'expositions, etc.

Le *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* est une très belle réalisation. Tous les participants ont souligné combien il est important de pouvoir enfin disposer d'un tel outil synthétique pour favoriser la recherche et l'exploitation des sources produites par le Conseil d'État ou illustrant ses activités. Il permettra de resserrer les liens avec les personnes s'intéressant à l'histoire du Conseil d'État, dans la perspective de développer les études d'histoire institutionnelle ou dans d'autres domaines. Il permettra également de resserrer les liens avec les autres comités d'histoire, dont certains ont d'ailleurs déjà œuvré depuis longtemps pour le repérage des documents produits par leur ministère ou leur institution. Je pense notamment au Comité d'histoire du ministère de la Culture, qui a mis en ligne sur son carnet de recherches deux guides thématiques, l'un sur l'histoire de l'enseignement de l'architecture, l'autre sur les Grands Travaux culturels (<https://gtc.hypotheses.org/a-propos>). Le Comité pour l'histoire économique et financière a lui aussi été particulièrement précurseur et actif, avec plusieurs guides, dont l'un guidant tout historien de l'économie et des finances de la période révolutionnaire et impériale dans le labyrinthe des archives.

Le *Guide de recherche* constitue toutefois une première étape et n'est certainement pas une fin en soi. Un tel ouvrage est en effet appelé par nature à être réactualisé périodiquement, au gré de la production archivistique et de ses évolutions. Couvrant la période 1799-1995, le *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* décrit surtout des archives papier. Je ne voudrais pas que soient oubliées les archives sur d'autres supports. Le vice-président a évoqué les archives orales, produites par le Comité d'histoire dans le cadre du recueil de témoignages d'anciens membres. Il en est un peu question dans le *Guide*, notamment dans les exemples de parcours de membres, avec les témoignages d'André Heurté et de Nicole Questiaux. Si les sources écrites témoignent de l'organisation de la juridiction administrative et retracent les missions et les travaux menés, elles ne témoignent pas toujours des éléments suivants : méthodes ou ambiance de travail, évolution de carrière des membres, des magistrats et des agents, perception des membres sur les différentes réformes et réorganisation menées par le Conseil d'État. C'est pourquoi le Conseil d'État a commencé à fixer une mémoire qui risque de se perdre à cause de la disparition de certaines personnalités ayant joué un rôle important dans l'histoire de l'institution. Je voudrais surtout mentionner la production numérique de la juridiction administrative, en croissance exponentielle avec la dématérialisation des procédures. Toutes les activités de la juridiction administrative sont impactées : les affaires contentieuses avec les applications *Télérecours* et *Télérecours citoyens* et les projets de portails pour les greffes, les magistrats, les avocats et les grandes parties, l'application

ISA pour la fonction consultative du Conseil d'État, pour ne citer que quelques exemples. La pérennisation des documents et données numériques est beaucoup plus complexe qu'auparavant. Alors qu'il s'agissait jusqu'à présent de sélectionner les éléments d'une application qui sont d'intérêt historique, les extraire et les transmettre aux Archives nationales avec une documentation historique et technique, il s'agit à présent d'archiver les dossiers dématérialisés pour l'ensemble de la procédure contentieuse : les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État. Ces documents et données constituent le matériau de la recherche de demain. Il est donc primordial d'assurer leur conservation pérenne, ce que nous ne pourrons faire sans l'aide et l'expertise du Service interministériel des Archives de France, qui exerce le contrôle scientifique et technique sur les archives produites par le Conseil d'État, et des Archives nationales, où sont versées les archives définitives de l'institution, quel qu'en soit le support.

Enfin, comme l'a souligné le vice-président, le présent *Guide de recherche* concerne les archives du Conseil d'État. Or, le Comité d'histoire n'est pas seulement celui du Conseil d'État, c'est celui de la juridiction administrative dans son ensemble. Un travail équivalent, beaucoup plus long et complexe en raison du grand nombre d'acteurs qu'il impliquerait, serait donc à réaliser sur les archives des juridictions, avec le Service interministériel des Archives de France, tête de réseau des services publics d'archives, et les archives départementales.