

## SUR LA SÉLECTION DES ARRÊTS DU RECUEIL LEBON

Par

Christine MAUGÜÉ et Jacques-Henri STAHL  
*Maîtres des Requêtes au Conseil d'État*  
*Anciens responsables du Centre de Documentation du Conseil d'État*

*"Le droit administratif est un droit secret... Littéralement, la règle de droit ne s'y lit directement nulle part. Elle n'existe que comme déchiffrement d'un message codé à plusieurs degrés : connaître les décisions, en dégager au-delà de la solution d'espèce la signification normative, structurer ces données sur le plan historique, distinguer ce qui est répétition, développement, revirement, supputer l'avenir dans une opération mêlant la logique, la psychologie judiciaire et les lois du hasard, tout cela est affaire de professionnel et d'un assez haut niveau",* écrivait le doyen Vedel dans un rapport du Conseil d'État il y a de cela bientôt 20 ans (EDCE 1979-1980, n° 31, p. 31). Le débat sur la légitimité de ce droit jurisprudentiel est trop connu pour que nous y revenions. De même, la technique de formation de la jurisprudence a déjà été abondamment analysée. Notre propos se veut seulement de donner un éclairage sur les méthodes d'élaboration de cet ouvrage de référence que constitue, pour ceux qui portent intérêt au droit administratif, le Recueil des arrêts du Conseil d'État.

Le "Lebon" présente une originalité qui le distingue d'emblée de son homologue de la Cour de cassation : il est le recueil non seulement des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux, comme il est indiqué sur la tranche de chaque volume, mais aussi, ainsi que le révèle la lecture de la première page de chaque recueil, des décisions du Tribunal des conflits, des arrêts des cours administratives d'appel et des jugements des tribunaux administratifs. A vrai dire cette énumération n'est pas tout à fait exhaustive puisqu'y figurent également les décisions de certaines juridictions administratives spéciales. Des raisons historiques expliquent pour partie cet État de fait. Mais aussi le souci, qui constitue l'un des caractères essentiels de la juridiction administrative, de rechercher toujours l'unité de la jurisprudence, qui seule permet de garantir l'égalité des justiciables devant la loi.

Au-delà de la présentation des techniques de sélection des décisions juridictionnelles appelées à figurer du Recueil, nous voudrions montrer que le principe d'une sélection demeure pertinent à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle, et ce quel que soit le support de diffusion finalement utilisé -papier, CD-ROM, banques de données en ligne-. Les supports informatiques permettent sans doute l'accès à nombre de décisions qui seraient autrement demeurées inédites et presque inconnues. Mais le

mieux est parfois l'ennemi du bien, et le maquis que constitue souvent aujourd'hui la multitude des décisions accessibles peut se révéler un obstacle bien difficile à surmonter pour ceux qui ne sont pas familiers de ce "droit d'initiés" que serait le droit administratif, pour reprendre la formule du doyen Vedel.

## 1 - LE RECUEIL LEBON, DES ORIGINES À NOS JOURS (1)

### 1°) Les temps héroïques (1821-1946)

La fondation du "Recueil des arrêts du Conseil d'État" remonte à 1821. Il ne s'agissait pas du premier recueil de jurisprudence administrative : il avait été précédé d'une collection établie par Sirey, avocat en Conseil d'État, qui sous le titre de "Jurisprudence du Conseil d'État", comprenait cinq volumes et contenait les décisions intervenues entre 1806, date de l'institution du Comité contentieux au sein du Conseil d'État, et 1820. Mais le "Recueil des arrêts du Conseil d'État" fondé par Macarel, également avocat au Conseil d'État, a présenté d'emblée une particularité importante : celle de reposer sur le principe d'un volume par année judiciaire.

Le Recueil a été dès l'origine -il l'est d'ailleurs toujours resté- une publication privée. Mais pendant très longtemps, le Conseil d'État est resté totalement étranger à l'élaboration du Recueil : jusqu'en 1946, celle-ci fut assurée par des avocats au Conseil d'État, qui avaient éprouvé la nécessité de fonder des recueils de jurisprudence. Le Recueil était la propriété d'un avocat au Conseil qui en assumait l'entière responsabilité ; et le Recueil se transmettait avec la charge. Se sont ainsi succédés à sa tête Macarel, le fondateur de la collection, puis Deloche, Beau cousin, Lebon, Hallays-Dabot, Y. Panhard, A. Panhard et Chalvon-Demersay, tous avocats au Conseil d'État (2). Ce n'est somme toute que tardivement que le Conseil d'État a été associé, puis a pris la responsabilité de la confection du Recueil, dont la publication est aujourd'hui assurée par les éditions Dalloz qui ont repris la maison Sirey.

Le Recueil a été à l'origine élaboré selon deux principes : l'exhaustivité, d'abord -pendant longtemps, le Recueil a publié à peu près toutes les décisions rendues par le Conseil d'État, dans leur texte intégral- ; le choix d'un ordre chronologique de préférence au classement par matière, ensuite. Lebon, l'avocat éponyme, s'expliquait de ces choix en ces termes : "Nous nous sommes demandé d'abord si nous devions suivre l'ordre chronologique ou s'il n'y aurait pas plus d'utilité à choisir l'ordre alphabétique. Nous avons considéré que le dictionnaire ou répertoire présente les arrêts par masses comme corollaires d'un même principe ou comme arguments à l'appui d'un système ou d'un raisonnement ; que, dans les deux cas, il les fait figurer comme éléments secondaires et détourne l'attention au profit des principes que le rédacteur croit avoir découverts ou des systèmes qu'il veut établir... ; il a l'inconvénient... de soumettre les arrêts à un classement arbitraire et d'offrir ainsi de grandes difficultés pour les recherches.

Le Recueil chronologique au contraire, positif comme les chiffres, expose successivement les différends de chaque jour et les décisions qui les ont résolus ; il marque les influences de la politique sur la législation et sur la jurisprudence et

(1) Nous avons tiré sur ce point de précieuses indications de l'étude réalisée dans l'un des tout premiers numéros d'Études et documents par Mme Marie Lainé, qui fut pendant longtemps secrétaire du contentieux du Conseil d'État (EDCE 1951, L'évolution du recueil des arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux (Recueil Lebon), p. 153), et d'un entretien que M. François Gazier, Conseiller d'État honoraire et fondateur du centre de documentation du Conseil d'État, a bien voulu nous accorder.

(2) D'autre part Lebon, assisté d'un autre avocat, Roche, a fait paraître en 1839 une collection en sept volumes, portant sur la période de l'an VIII à 1839.

les fluctuations qui en sont l'inévitable résultat. Il ne scinde pas les décisions... historien exact, il conserve à chacune la physionomie qui lui est propre...

Une seconde difficulté s'est présentée : fallait-il reproduire indistinctement tous les arrêts... ou négliger ceux qui ont statué sur la matière transitoires ? fallait-il faire un choix, élaguer ceux qui n'offrent aucun intérêt pratique ou scientifique et ceux qui se bornent à reproduire une jurisprudence déjà constatée ? Il nous a paru fort difficile de faire un pareil triage. Comment calculer avec certitude l'utilité d'un précédent ? Est-on assuré que les faits qui ont provoqué telle ou telle solution ne se reproduiront pas, sinon semblables, du moins avec quelque analogie ? Les matières transitoires n'ont-elles pas un intérêt historique dont il faut tenir compte ? Ne peuvent-elles d'ailleurs présenter un intérêt réel ? Au milieu de nos péripéties politiques, qui pourrait garantir que le législateur ne jettera jamais les yeux sur ce passé et qu'il n'en tirera aucun profit ? Il n'y aurait pas moins d'inconvénients à supprimer des arrêts par le motif qu'on en aurait déjà rapporté de semblables. Les similitudes sont rares, la variété des circonstances infinie. Tel arrêt, que vous croyez semblable à un autre et que vous supprimez indiscrètement, en diffère par une circonstance qui vous est échappée ; vous n'avez pas compris toute sa pensée, vous n'avez pas aperçu sa portée..." (3).

L'introduction d'une sélection ou l'adoption d'un classement autre que chronologique étaient donc considérées comme un risque d'arbitraire, alors que le souci des auteurs du Recueil était celui de la plus grande objectivité. Le Recueil a pourtant dès l'origine comporté deux parties : une partie chronologique et une "table alphabétique et raisonnée par matières", qui est devenue la table analytique des matières.

Le principe du classement chronologique a toujours été maintenu par la suite. Il n'a pu cependant en aller de même pour celui de la publication intégrale de tous les arrêts. L'accroissement du nombre des décisions rendues par le Conseil d'État après la première guerre mondiale a entraîné certaines modifications dans la composition du Recueil : à partir de 1921, les analyses ont cessé de figurer avant chaque arrêt et n'ont plus été données qu'à la table annuelle ; le texte même de l'arrêt n'a plus été précédé que d'une indication de rubrique et de quelques mots indicateurs, les abstrats ; les visas n'ont plus été donnés qu'en abrégé ; enfin et surtout, le Recueil a cessé de reproduire intégralement toutes les décisions. Il n'a plus rapporté les décisions qui se bornaient à donner acte d'un désistement ou à déclarer qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur une requête, mais également celles qui étaient l'exacte reproduction d'une décision et celles n'apparaissant présenter que peu d'intérêt d'un point de vue juridique et doctrinal. Ces décisions secondaires n'ont plus donné lieu qu'à une courte analyse à la table annuelle.

Malgré ces allègements, les dimensions matérielles du Recueil augmentaient chaque année et l'établissement du Recueil constituait une lourde tâche pour ses rédacteurs. Les fascicules, en particulier celui des tables annuelles, paraissaient (déjà ?) avec un retard très sensible. La seconde guerre mondiale a masqué en partie ces difficultés dans la mesure où l'activité contentieuse du Conseil d'État s'est trouvée ralentie pendant les années d'occupation. Mais Me Chalvon-Demersay se retrouva seul à cette époque pour rédiger le Recueil. Et s'il parvint à le faire paraître pendant la guerre, le retard était loin d'être résorbé lorsque le Conseil d'État reprit une activité normale après la Libération si bien que le Recueil, publié tardivement et organisé selon un plan de classement vieilli, était devenu un outil peu maniable. Les souvenirs d'un jeune auditeur au Conseil d'État en témoignent sans aménité : "La table du Lebon, élaborée par Me Chalvon-Demersay sur un plan ésotérique de

(3) Lebon, préface à la collection de tables de l'an VIII à 1839

lui seul connu, était inutilisable" (4). Cette situation conduisit, en vertu d'un accord passé entre Me Chalvon-Demersay, la maison Sirey et le Conseil d'État, à réorganiser en profondeur l'élaboration du Recueil.

## 2°) La période contemporaine

Cette refonte du Recueil s'est traduite par une étroite liaison entre l'éditeur Sirey et des membres du Conseil d'État. Le retard chronique de parution du Recueil avait entraîné la mise en place, au Conseil d'État, d'un embryon de service de jurisprudence au début des années 1930. Créé à l'initiative du président Romieu, ce service a fonctionné d'abord sous la direction d'une Commission des fichiers : sa tâche consistait à tenir à jour un fichier destiné à l'usage interne des membres du Conseil d'État, où étaient analysées et répertoriées, au fur et à mesure de leur intervention, les décisions qui apportaient une solution à une question juridique nouvelle ou faisaient application d'une règle établie à une matière nouvelle, en bref toutes les décisions considérées comme des "précédents". Chacune de ces décisions donnait lieu en principe à une ou plusieurs fiches de jurisprudence, sur lesquelles étaient portées, après l'analyse de l'arrêt, les références des décisions qu'il était intéressant de rapprocher. Un bulletin mensuel récapitulait, sous une forme très abrégée, toutes les fiches établies au cours du mois. Ce bulletin était envoyé aux membres du Conseil d'État.

Il s'agissait là du premier effort du Conseil d'État pour organiser l'accès à sa propre jurisprudence. Mais ce fichier imparfait présentait de nombreuses lacunes, en grande partie parce qu'il était alimenté dans des conditions de régularité et de qualité variables : tenu par les secrétaires des sous-sections de la section du contentieux, qui sélectionnaient les décisions et en faisaient les analyses, son contenu se révélait hétérogène. Quant à la Commission des fichiers qui en supervisait l'élaboration, il s'agissait d'une structure très informelle, qui se réunissait au mieux une fois par an. Enfin et surtout, ce fichier était peu connu et peu utilisé des membres du Conseil d'État, alors même qu'il était destiné à pallier les carences du Recueil comme source d'information sur la jurisprudence : "Un pauvre fichier cartonné [lui] apportait un bien maigre substitut", se rappelle le président Gazier (5).

A partir de 1947, les décisions insérées au Recueil ont été celles là mêmes qui ont donné lieu à l'établissement d'une fiche de jurisprudence au Conseil d'État, c'est-à-dire qui étaient regardées par le Conseil d'État lui-même comme présentant un intérêt juridique. De plus, la confection du Recueil a dès lors reposé sur une collaboration d'abord personnelle, puis plus institutionnelle, entre la maison Sirey et des membres du Conseil d'État. Le premier recueil de la nouvelle ère fut réalisé par M. Pierre Huët, alors auditeur au Conseil d'État, qui confectionna à lui seul le recueil de l'année 1947. Cette tâche fut ensuite reprise, de 1948 à 1953, par M. François Gazier, qui l'assura en sus de ses fonctions de commissaire du gouvernement et en faisant appel à différents auditeurs (tour à tour MM. Claude Mosset, Étienne Méric, Fernand Grévisse, Jean Méric et François Perret). Enfin la création en 1953 d'un service spécialisé au sein du Conseil d'État, le centre de documentation, sur la proposition de M. Gazier et sur la décision du vice-président René Cassin, a conduit à ce que l'élaboration du Recueil soit désormais confiée aux deux membres du Conseil d'État responsables de ce centre de documentation. Le principe de l'élaboration du Recueil par des membres du Conseil d'État spécialement affectés à cette tâche était destiné à la fois à assurer une régularité absolue dans l'accom-

(4) F. Gazier, Le Conseil d'État au lendemain de la Libération (1945-1946), Souvenirs d'un témoin, EDCE 1996 p. 537

(5) article précité.

plissement de cette tâche et à souligner l'importance qui lui était (enfin ?) reconnue. Il a depuis lors continué à prévaloir.

Les mentions des pages de garde du Recueil retracent ces évolutions. Alors que, jusqu'en 1946, il était indiqué que le Recueil était rédigé par l'avocat au Conseil qui en avait alors la charge, apparaît en 1947 la mention, sur la couverture de chaque fascicule annuel, que l'ouvrage est publié "sous le haut patronage du Conseil d'État". Dans un premier temps, le nom des membres du Conseil d'État qui avaient collaboré à l'élaboration du Recueil apparut. Mais à partir de l'année 1955, cette mention a disparu et ne figure plus désormais que sur les fascicules bimestriels.

De ces rappels historiques, on voit se dégager progressivement l'une des idées essentielles qui sous-tend aujourd'hui l'élaboration du Recueil : la nécessité d'opérer une sélection et une hiérarchie dans les décisions rendues. Sélection devenue nécessaire en raison de l'augmentation du nombre de décisions rendues par le Conseil d'État, ce qui a conduit les avocats au Conseil d'État à renoncer peu à peu à leur désir d'exhaustivité. Sélection devenue possible sans biais ni arbitraire, dès lors qu'elle est effectuée par la juridiction elle-même. La rencontre de ce constat pratique, l'impossibilité d'être exhaustif, et de cette évidence juridique, le fait que toutes les décisions rendues n'ont pas la même portée, est à l'origine du Lebon moderne.

## 2- LE CONTENU DU RECUEIL LEBON

### 1°) Les décisions qui figurent au Recueil

Le Recueil comprend essentiellement des décisions juridictionnelles. Mais il est arrivé, à certaines époques, qu'il intègre également des décisions à caractère non juridictionnel. Par ailleurs, il reproduit depuis longtemps des conclusions de commissaires du gouvernement.

Le Recueil regroupe d'abord les décisions des juridictions administratives de droit commun : Conseil d'État, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs. Il est remarquable que, dès la création des tribunaux administratifs, le choix ait été fait d'insérer certains jugements de tribunaux dans le Recueil. Le caractère tardif de la création de cet échelon déconcentré, le nombre relativement peu élevé de tribunaux administratifs, le fait que ces tribunaux soient juges de droit commun et soient appelés de ce fait à se prononcer les premiers sur des questions nouvelles, et aussi la volonté du Conseil d'État de garder un certain contrôle sur la jurisprudence, en assurant lui-même la centralisation et la diffusion des décisions les plus importantes rendues par les juridictions subordonnées, sont autant de causes qui expliquent ce choix. C'est dès lors tout naturellement, quand les cours administratives d'appel furent créées, qu'il fut décidé d'insérer certains des arrêts des cours dans le Recueil.

Mais le Recueil compte également les décisions rendues par certaines autres juridictions. Il a ainsi toujours publié les décisions du Tribunal des conflits, depuis la création de ce tribunal en 1872 (6). Il a également inclus très tôt les décisions de certaines juridictions administratives spécialisées. Les juridictions concernées ont varié avec le temps. Des décisions du Conseil des prises, juridiction chargée de statuer sur la validité des prises maritimes, ont figuré au Recueil dès le début du

(6) Le recueil des années 1850 et 1851 porte trace des décisions rendues par le premier Tribunal des conflits. Entre l'an VIII et 1849, puis entre 1852 et 1872, le Recueil rend tout naturellement parmi les décisions du Conseil d'État, de celles rendues en sa qualité de juge des conflits puisque telle était alors l'une de ses fonctions. Dès la création du Recueil, une rubrique "Conflits" regroupait toutes les décisions rendues à ce titre.

XIX<sup>ème</sup> siècle. Des arrêts de la Cour des comptes ont été insérés dans un supplément annuel, à partir de 1878 et ce jusqu'en 1946. Après que son élaboration eut été confiée à des membres du Conseil d'État, en 1947, le Recueil a cessé dans un premier temps de reproduire des décisions de juridictions spécialisées. Mais, à partir de 1961, le Recueil s'est mis à publier certains arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière : un avertissement aux lecteurs explique ainsi dans le recueil de 1961, en préambule aux premiers arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière, que les arrêts de la Cour ne sont pratiquement pas connus et qu'il est "opportun que ses décisions fassent l'objet, auprès du public de juristes, d'administrateurs et de praticiens du droit auxquels est plus spécialement destiné le Recueil Lebon, d'une diffusion analogue à celle dont bénéficient les arrêts de la Haute juridiction administrative" (p. 887). Le Recueil assure aussi la publication de certaines décisions de la Commission spéciale de cassation des pensions, "temporairement" adjointe au Conseil d'État depuis 1935 : ces décisions étaient d'abord publiées par ordre chronologique avec les décisions du Conseil d'État lui-même ; elles sont depuis 1974 regroupées dans un supplément annexé au dernier fascicule bimestriel, au même titre que le Tribunal des conflits, la Cour de discipline budgétaire, les tribunaux administratifs ou les cours administratives d'appel.

Le "Lebon" est ainsi le recueil des décisions rendues par toutes les juridictions administratives de droit commun, mais aussi par le Tribunal des conflits et par certaines juridictions administratives spéciales.

Il convient également de mentionner la publication dans le Recueil, à certaines périodes, de décisions non juridictionnelles. Ainsi le Recueil a-t-il comporté, dès l'origine, un supplément consacré aux autorisations de plaider accordées aux communes et aux contribuables. Rappelons que les communes, jusqu'à la loi du 8 janvier 1905, et les contribuables, depuis la loi du 18 avril 1837, devaient demander aux conseils de préfecture l'autorisation de plaider au nom de la commune et que les décisions prises par les conseils de préfecture étaient des décisions non juridictionnelles, prises au titre de leurs attributions administratives. Ces décisions pouvaient ensuite faire l'objet d'un recours administratif qui conduisait à l'édition d'un décret, pris sur avis de la section de l'intérieur. Le Recueil reproduisait les décrets pris chaque année en ce domaine, dans un supplément figurant avant la table analytique des matières. Ce supplément a disparu en 1933.

Enfin figurent également au Recueil un certain nombre de conclusions de commissaires du gouvernement. La publication dans les recueils de jurisprudence de conclusions de commissaires du gouvernement est une pratique ancienne dont l'origine peut être trouvée au recueil Roche et Lebon : les premières conclusions à avoir été en partie reproduites sont celles de M. Chasseloup-Laubat sous l'arrêt du 29 mars 1832 Mont de Piété de Strasbourg (tome V, p. 233) (7). Le Recueil "Lebon" publie quant à lui régulièrement des conclusions de commissaires du gouvernement depuis la fin des années 1870. Aujourd'hui, une dizaine de conclusions sont publiées chaque année au Recueil, émanant le plus souvent des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État mais également parfois des commissaires du gouvernement près le Tribunal des conflits. S'agissant des commissaires près le Conseil d'État, sont sélectionnées des conclusions prononcées devant la Section ou l'Assemblée du contentieux. Le choix des conclusions publiées est fait par les responsables du centre de documentation (8).

(7) Voir N. Rainaud, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'État, thèse, LGDJ 1996, p. 175.

(8) A titre d'illustration, ont été publiées dans le Recueil de 1995 les conclusions suivantes : ccl. P. Frydman sur Assemblée 17 février 1995, Marie et Hardouin (Rec. p. 83); ccl. Y. Aguila sur

## 2°) La structure du Recueil

La structure du Recueil a en fait très peu changé depuis l'origine. Nous l'avons rappelé, le Recueil a toujours comporté deux parties, une première partie où se trouvaient publiés les arrêts par ordre chronologique et une deuxième partie, dénommée "Table analytique des matières", où les décisions faisaient l'objet d'un classement par matières. Et le recueil a toujours paru par fascicules, les premiers fascicules contenant les décisions du Conseil d'État, publiées in extenso et classées par ordre chronologique, et le dernier fascicule étant consacré aux tables de l'année (table analytique des matières et table du nom des parties).

La "Table analytique des matières" est née de l'effort d'organiser et de structurer la jurisprudence : elle comprend en effet des analyses des décisions rendues, ventilées selon un plan de classement détaillé. A cet égard, la table comporte aujourd'hui non seulement l'analyse de toutes les décisions publiées dans la première partie, mais également l'analyse de décisions qui ne sont pas publiées mais seulement mentionnées dans la table, sur tel ou tel point de droit. Chaque analyse comporte deux parties : les abstraits et le résumé. On appelle abstraits les quelques indications qui sont destinées à rendre compte, en style télégraphique, du sens de la solution et à faire le lien avec le plan de classement. Les abstraits sont constitués d'une partie fixe -qui correspond aux subdivisions du plan de classement- et d'une partie variable -qualifiée de "queue d'abstrait" qui indique, au-delà de la dernière subdivision du plan de classement, la portée de la décision-. L'analyse peut enfin, le cas échéant, comporter une note explicitant le lien avec la jurisprudence antérieure : les liens "Cf", "Rappr.", "Comp." ou "Ab. jur." mettent en relation l'arrêt fiché avec un précédent et font ressortir la nature de ce lien (9). Lorsque les décisions sont publiées, les abstraits et les queues d'abstrats sont reproduits dans le sommaire qui précède le texte de la décision.

Les décisions intégralement publiées sont dites en "A", celles simplement mentionnées dans la table analytique en "B". Les décisions qui ne sont ni mentionnées dans la table analytique ni a fortiori publiées dans la première partie du Recueil faisaient autrefois partie d'une seule et même catégorie, celle des décisions

Assemblée 14 avril 1995, Consistoire central des israélites de France (Rec. p. 171); ccl. Ch. Maugüe sur Section 23 juin 1995, Société Lilly France (Rec. p. 257); ccl. J. Arrighi de Casanova sur Assemblée 27 octobre 1995, Ministre du logement c/Mattio (Rec. p. 359); ccl. P. Frydman sur Assemblée 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge (Rec. p. 372); ccl. Ch. Chantepy sur Section 3 novembre 1995, CCI de Tarbes et des Hautes-Pyrénées (Rec. p. 394); ccl. Ch. Maugüe sur Assemblée 20 décembre 1995, Collectif national kin-France et Syndicat national des masseurs-kinésithérapeutes-rééducateurs (Rec. p. 442).

(9) Le sens de ces locutions ésotériques est resté longtemps entouré d'un certain mystère (droit d'inités ?); il a d'ailleurs, pour certains d'entre eux, évolué dans le temps (tel est le cas pour la locution Cf qui signifiait initialement, au Recueil comme partout ailleurs, "confer" pour "reportez-vous à" et dont le sens a progressivement glissé vers l'idée de "confirmation" après l'apparition d'autres liens logiques). La signification actuelle de ces liens est aujourd'hui expliquée par l'avertissement figurant face à la page 1 du recueil de l'année 1995. On y apprend que "le lien Cf (Confirme) place la décision dans la ligne d'un précédent situé dans le même contexte juridique dont elle reprend la solution en droit, même si la solution de fait est inverse de celle du précédent... / le lien Rappr (Rapprocher) renvoie à une décision intervenue dans un contexte juridique différent de celui de la décision analysée... mais dans laquelle a été retenue une solution juridique analogue / le lien Comp (Comparer) renvoie lui aussi à une solution juridique adoptée dans un contexte juridique différent lorsque, cette fois, ces différences ont paru devoir justifier l'adoption d'une solution juridiquement différente / le lien Ab Jur indique l'abandon par le Conseil d'État de l'une de ses jurisprudences / le lien Inf signale l'infirmité en appel ou en cassation d'une solution adoptée par un tribunal ou un cour qui avait été mentionnée au Recueil".

en "C". Mais la création de la base de données informatique JADE du Centre national d'informatique juridique (10) a conduit à introduire une distinction au sein de cette dernière catégorie : sont désormais dites en "C" les décisions qui sont intégrées dans la base de données JADE ; quant aux décisions "D" dont l'intérêt juridique est nul (ordonnances de présidents de sous-section, désistements, affaires relevant de séries identiques...), elles n'apparaissent nulle part. C'est le centre de documentation du Conseil d'État qui délivre le label "C" ou "D".

### 3°) Le nombre de décisions au Recueil

Le nombre de décisions du Conseil d'État qui figurent au Recueil est compris entre 800 et 1000 selon les années : 905 en 1992, 847 en 1993, 1049 en 1994, 835 en 1995. Ce chiffre correspond à un peu moins de 10 % du nombre des décisions rendues. Les décisions simplement mentionnées (décisions B) sont environ deux fois plus nombreuses que celles publiées (décisions A) : 621 contre 284 en 1992 ; 615 contre 232 en 1993 ; 640 contre 409 en 1994 ; 541 contre 294 en 1995.

S'agissant des cours administratives d'appel, le nombre d'arrêts insérés au Recueil est moins élevé. Au début l'ordre de grandeur a été à peu près comparable à celui des décisions du Conseil d'État, aux alentours de 10 % des arrêts rendus. Mais on constate, paradoxalement, que le nombre d'arrêts de cours qui figurent au Recueil a tendance à décroître ou à stagner alors que le nombre des arrêts rendus augmente en raison de la montée en charge des cours administratives d'appel : le nombre d'arrêts de cours au Recueil est ainsi passé d'un maximum de 485 en 1992 à 378 en 1993, 283 en 1994 et 273 en 1995, ce qui ne représente plus que moins de 5 % du nombre des arrêts rendus.

Pour les tribunaux administratifs, le nombre de jugements qui figurent au Recueil est encore moins élevé, de l'ordre d'une centaine par an (179 en 1989, 59 en 1992, 120 en 1994). Rapporté au nombre de jugements rendus chaque année par tous les tribunaux administratifs, cela représente à peine plus de 1 pour mille du total.

### 4°) Le plan de classement et son évolution

Le besoin d'un classement analytique des décisions rendues a été ressenti dès l'origine. Dès le premier volume, en 1821, les auteurs du Recueil avaient éprouvé le besoin d'adjoindre aux décisions publiées une "table alphabétique et raisonnée par matières". Le plan de classement a été l'instrument de cet effort d'organisation de la jurisprudence.

Le plan de classement était à l'origine peu élaboré. D'une part le nombre de rubriques était très élevé ; et celles-ci, qui descendaient à un degré de détail étonnant ne comportaient bien souvent qu'une seule décision... L'examen des rubriques commençant par la lettre F dans le volume de 1821 en donne une illustration : "Façon de matériaux, Faux, Ferme des jeux, Fermiers du mesurage, Finances d'engagement, Folle-enchère, Fonctionnaire public, Fonctions législatives, Fondé de pouvoirs, Force majeure, Forêt royale, Formalités, Fournisseur, Fournitures, Frais, Fruits". D'autre part les rubriques n'étaient pratiquement pas structurées : pendant longtemps, il n'y a eu aucune subdivision à l'intérieur des matières et la table analytique ne faisait que juxtaposer sous les yeux du lecteur tous les arrêts d'une même matière ; des subdivisions sont ensuite apparues, mais uniquement pour les rubri-

(10) La phase expérimentale de constitution de cette base de données JADE a commencé en 1967 mais l'ouverture au public de la base n'a été possible qu'en 1979.

ques comportant un nombre important de décisions ; et encore ne s'agissait-il que de subdivisions très sommaires, à caractère thématique et non juridique. Ainsi, dans le volume de 1848, trouve-t-on des subdivisions pour les rubriques *Communes, Contributions directes, Élections, Procédure, Travaux publics et Voirie* ; et pour la rubrique *Communes*, les subdivisions se bornent à la distinction de 4 paragraphes, "biens des communes", "dettes des communes", "procès des communes", "décisions diverses".

Par la suite, le plan de classement n'a que peu évolué. Le nombre des matières a certes été sensiblement réduit et les rubriques sont devenues plus générales. De nouvelles rubriques sont également apparues en fonction de l'actualité politique, législative ou contentieuse (*Algérie, Aliénés, Chemins de fer, Colonies, Commerce et industrie, Fonctionnaires, Recours contentieux et Excès de pouvoirs...*). Mais le classement est resté très sommaire, ne comportant pratiquement pas de subdivisions à l'intérieur des rubriques excepté pour les rubriques importantes, et encore ne s'agissait-il que de subdivisions très sommaires. A titre d'exemple, en 1946, dernière année d'élaboration du Recueil par un avocat au Conseil d'État, la rubrique *Communes* ne comportait toujours que quelques paragraphes ("sectionnement - syndicats", "maires et adjoints", "conseil municipal", "police municipale", "employés communaux", "divers"), sans que ces derniers soient davantage structurés.

L'élaboration du Lebon par des membres du Conseil d'État s'est traduite par une révision en profondeur du plan de classement du Recueil. M. Huet d'abord, M. Gazier ensuite, ont jeté les bases du plan de classement moderne : le nombre de rubriques a été réduit et elles ont fait l'objet d'un véritable effort de structuration en divisions et subdivisions, en fonction de critères non seulement thématiques, mais aussi juridiques. C'est également à compter de cette époque que se sont développées quelques rubriques transversales (*Actes administratifs et législatifs, Compétence des juridictions administratives et judiciaires, Procédure*) et le multifichage (11).

Dans ses grandes lignes, le plan de classement est demeuré inchangé. Des corrections ponctuelles, voire des refontes plus importantes, ont été cependant menées, pour adapter le plan de classement à l'évolution de la jurisprudence. Dans la période récente, deux refontes importantes ont été menées : la première en 1988, pour généraliser le plan de classement qui avait été retenu pour l'élaboration des tables décennales 1975-1984 ; la seconde en 1995, pour préparer la période décennale 1995-2004. Lors de cette dernière refonte, certaines rubriques caduques ont été supprimées (telle *Algérie...*), d'autres ont été regroupées (comme les rubriques *Commune, Département et Région*, qui sont désormais réunies dans une grande rubrique *Collectivités territoriales* organisée pour l'essentiel selon le plan du code général des collectivités territoriales), d'autres ont vu leurs subdivisions internes profondément modifiées.

### 5°) Les tables décennales

Des tables périodiques reprenant celles dressées chaque année ont été établies dès l'origine. La nécessité de tables recouvrant une période plus large qu'une seule année a été en effet immédiatement ressentie, comme en témoignent les propos tenus par Lebon dans sa préface à sa collection de 7 volumes, qui portait sur la période de l'an VIII à 1839 : "Il existe deux autres recueils des arrêts du Conseil d'État. Le premier, de M. Sirey, sous le titre de *Jurisprudence du Conseil d'État, comprend les arrêts rendus depuis le mois de juillet 1806 jusqu'au mois d'avril 1821...* ; le

(11) Ce néologisme jargonant signifie simplement qu'une même décision fera l'objet de plusieurs insertions à la table, à différentes rubriques du plan de classement.

deuxième, celui de M. Macarel et de ses successeurs... comprend sous le titre de *Recueil des arrêts du Conseil d'État, les arrêts rendus depuis le 1er janvier 1821 jusqu'au 1er janvier 1839* ; il forme vingt volumes et dix-huit tables. La rareté de ces deux ouvrages et la multiplicité de leurs tables faisaient désirer depuis longtemps une collection nouvelle. C'était une grande fatigue d'avoir à fouiller vingt tables et à compulsier vingt-cinq volumes pour découvrir un précédent : on perdait beaucoup de temps à ces investigations et quelquefois sans succès.

Il nous a paru qu'un recueil qui réunirait les arrêts du Conseil dans un cadre plus restreint, et qui, dans une table unique et d'un seul jet, offrirait un fil conducteur pour les retrouver avec certitude ; il nous paru, disons-nous, qu'un tel recueil répondrait à un besoin généralement senti, qu'il faciliterait les études de ceux qui désirent s'instruire dans la science du droit administratif et les travaux de ceux qui l'enseignent ou la pratiquent...".

La périodicité de ces tables reflète les vicissitudes de l'Histoire : la première est de dix ans (1848-1858), la seconde de quinze ans (1858-1874), les trois suivantes de dix ans (1875-1884, 1885-1894, 1895-1904), la sixième de vingt ans (1905-1924), la septième de dix ans (1925-1934), la huitième de vingt ans (1935-1954), puis toutes les suivantes de dix ans (1955-1964, 1965-1974, 1975-1984). Une nouvelle table, en préparation, portera sur la période 1985-1994. En fin de compte, seule la période 1840-1847 n'est pas couverte par des tables pluri-annuelles.

### 3 - PROCÉDURES DE SÉLECTION DES ARRÊTS

Parce que le Recueil rassemble aujourd'hui des décisions émanant de diverses juridictions administratives et pas seulement celles du Conseil d'État statuant au contentieux, il n'existe pas de procédure uniforme de sélection valant pour l'ensemble de ces décisions, même si c'est un organe unique, le centre de documentation du Conseil d'État, qui assume leur regroupement effectif. A chaque juridiction, ou du moins à chaque degré de juridictions, correspond une procédure de sélection soigneusement organisée.

#### 1°) Le Conseil d'État statuant au contentieux

Depuis la création du centre de documentation au début des années 1950, la procédure de sélection des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux est demeurée globalement inchangée. Il est de règle habituelle que toutes les décisions adoptées par les plus hautes formations de jugement du Conseil d'État - l'assemblée du contentieux et la section du contentieux - fassent l'objet d'une publication intégrale au recueil. S'agissant des formations de sous-sections réunies, la responsabilité de la sélection incombe principalement au président de chaque formation de jugement, c'est-à-dire le président de la section du contentieux pour les décisions adoptées par les sous-sections réunies sous sa présidence et les présidents-adjoints de la section du contentieux pour les autres formations de sous-sections réunies. S'agissant des décisions adoptées par des formations de sous-sections jugeant seules, elles n'ont normalement pas vocation à figurer au recueil en raison de leur très faible intérêt juridique. S'il advient cependant qu'une d'entre elles tranche explicitement une question nouvelle dont la réponse ne fait aucun doute, le président de la sous-section peut demander au centre de documentation, avec l'accord d'un président-adjoint de la section du contentieux, l'insertion aux tables du recueil. Quant aux ordonnances, elles n'ont nullement vocation à la publication,

sauf lorsqu'elles émanent du président de la section dans le cadre de certains pouvoirs qui lui appartiennent en propre (12).

Ces diverses directives ou demandes sont adressées aux responsables du centre de documentation, qui effectuent alors le travail de fichage proprement dit : ils déterminent l'emplacement, ou les emplacements, que la décision fichée doit occuper dans le plan de classement et confectionnent les résumés qui apparaîtront à la table annuelle. Dans un souci d'harmonisation voire de cohérence de la jurisprudence, ils peuvent proposer au président de la formation de jugement, des reclassements entre publication intégrale (en A) et simple mention aux tables (en B), des retranchements purs et simples, voire des ajouts. C'est au terme de ce dialogue qu'est définitivement arrêtée la sélection des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux.

#### 2°) Le Tribunal des conflits

Le Recueil Lebon est aussi le recueil de la jurisprudence du Tribunal des conflits, mais pas plus que pour le Conseil d'État, il ne rassemble l'intégralité des décisions rendues chaque année par cette juridiction. La procédure de sélection est très différente de celle décrite pour le Conseil d'État, puisqu'elle est opérée - parité entre les juridictions administratives et judiciaires oblige - par le Tribunal lui-même. A l'issue de chaque délibéré, le Tribunal consacre quelques instants à décider de la publication des décisions qu'il vient d'adopter. Il élimine celles qui se bornent à faire application de jurisprudences établies, et, pour les autres, choisit entre la publication intégrale et la simple mention aux tables. Ces directives qui émanent de la juridiction elle-même sont impératives ; elles sont mises en œuvre par les responsables du centre de documentation du Conseil d'État.

#### 3°) Les juridictions administratives de droit commun

Tant lors de la transformation des conseils de préfecture en tribunaux administratifs par la réforme du contentieux administratif de 1953 que lors de la création des cours administratives d'appel après la loi du 31 décembre 1987, il a paru naturel de faire une place au sein du Recueil aux jugements rendus par ces juridictions administratives de droit commun. Il a toujours été admis que la circonstance que des jugements de tribunaux ou des arrêts de cours seraient frappés d'appel ou de pourvois en cassation n'était pas de nature à interdire la publication. L'initiative de la sélection est laissée aux juridictions : ce sont généralement les formations de jugement elles-mêmes qui décident, après chaque délibéré, de proposer la publication ou la mention au Recueil. Ces propositions sont ensuite centralisées par le président de la juridiction, puis adressées par ses soins au centre de documentation du Conseil d'État. La procédure diffère ensuite, selon qu'il s'agit des tribunaux ou des cours.

Pour les jugements proposés par les tribunaux administratifs, le centre de documentation opère une nouvelle sélection, pour des raisons essentiellement quantitatives : l'espace disponible au recueil est par nature compté, et le nombre des jugements rendus chaque année par l'ensemble des tribunaux administratifs approche

(12) Ainsi en matière d'audiovisuel où le président de la section du contentieux est investi d'une compétence de référé par l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 (par exemple Ordonnance du 16 mars 1988, Commission nationale de la communication et des libertés c/ Société TF1, p. 124) ou en matière de sursis à exécution d'une décision d'une autorité locale susceptible de porter atteinte à une liberté publique (par exemple Ordonnance du 8 juin 1995, Hoarau, p. 232).

la centaine de milliers. Seule une très faible proportion des jugements rendus peut ainsi trouver une place au recueil ; les tribunaux opèrent un premier tri, le centre de documentation est nécessairement conduit à en opérer un second. Les responsables du centre arrêtent ainsi définitivement la sélection des jugements rendus par les tribunaux administratifs, procèdent le cas échéant à des reclassements entre publication intégrale et mention aux tables, et retouchent abstraits et résumés.

Pour les arrêts des cours administratives d'appel, la procédure de sélection des arrêts est plus formalisée et met en œuvre un dialogue approfondi entre les responsables du centre de documentation et les présidents des cours administratives d'appel. Chaque président de cour adresse au centre de documentation, tous les trimestres, des propositions de fichage pour certains arrêts sélectionnés par les formations de jugement de la cour. Ces propositions font l'objet d'une étude approfondie de la part des responsables du centre (13). Il résulte de cet examen des suggestions visant à retoucher les résumés ou les abstraits, à opérer des reclassements entre publication intégrale et mention aux tables, voire à écarter certains arrêts de toute publication. La suppression pure et simple est rarement proposée par les responsables du centre ; ils ne le font que lorsque la solution adoptée par la cour a été, à l'identique, reprise depuis par le Conseil d'État - dans ce cas l'arrêt de la cour cède le pas à la décision du Conseil - ou lorsque l'arrêt de la cour méconnaît trop directement une jurisprudence établie du Conseil d'État, voire du Tribunal des conflits.

Le Conseil d'État - comme l'ensemble de la juridiction administrative - est attaché à l'unité et à la cohérence de la jurisprudence, ce qui implique une forme de discipline jurisprudentielle. Cette discipline est respectée à l'intérieur du Conseil d'État et doit l'être aussi pour toute la juridiction administrative. Discipline ne signifie cependant pas immobilisme. Et dès la création des cours administratives d'appel, il a été entendu que ces cours pourraient, à l'occasion, proposer l'insertion au Recueil d'inflexions jurisprudentielles. Pour ne prendre qu'un seul exemple d'innovation jurisprudentielle importante amorcée par une cour administrative d'appel, la cour de Lyon a ouvert un cas d'engagement de responsabilité de la puissance publique pour risque en matière médicale lorsqu'il est fait usage d'une thérapeutique nouvelle dont les conséquences ne sont pas entièrement connues (CAA Lyon, Plénière, 21 décembre 1990, Consorts Gomez, p. 498). Il est cependant demandé aux cours qui souhaiteraient faire évoluer la jurisprudence, de statuer alors en formation plénière. Il en résulte que seuls normalement les arrêts rendus en formation plénière peuvent légitimement s'écarter de la jurisprudence du Conseil d'État. Ce qui explique que les responsables du centre de documentation puissent proposer d'écarter du Recueil des arrêts rendus par les formations habituelles des cours administratives d'appel qui méconnaîtraient une jurisprudence établie du Conseil d'État.

Lorsque les responsables du centre de documentation remarquent que plusieurs cours administratives d'appel ont rendu des arrêts divergents, ils signalent ces divergences aux présidents des cours concernées et décident, en règle générale, d'une publication simultanée au Recueil des différents arrêts, avec une indication en note des références des autres solutions. Cet affichage permettra au Conseil d'État, le cas échéant saisi par une demande d'avis formulée par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel au titre de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987, d'unifier la jurisprudence (14).

(13) Assistés dans cette tâche, comme dans d'autres étapes de la confection du Recueil, par un attaché d'administration du Conseil d'État, aujourd'hui M. Pierre-Yves Martinie.

(14) Tel a été le cas, au premier semestre 1996, de plusieurs avis rendus par le Conseil d'État sur l'application de l'article L 600-3 introduit au code de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994, par

A la différence de la procédure suivie pour les jugements des tribunaux administratifs, les propositions de rectification émanant des responsables du centre de documentation sont soumises à l'approbation des présidents de cours. Cette phase fait l'objet d'un échange de lettres entre les responsables du centre et les présidents. Le dernier mot appartient aux présidents de cours, sauf recours au président de la section du contentieux du Conseil d'État. Cette procédure, assez lourde, garantit un examen attentif des solutions retenues par les cours administratives d'appel. Elle permet de concilier l'intérêt que présente la diffusion de la jurisprudence des cours, aujourd'hui juges d'appel de droit commun pour tout le contentieux administratif et qui tranchent en dernier ressort l'essentiel des pourvois adressés à la juridiction administrative de droit commun, avec le souci de préserver l'unité et la cohérence de la jurisprudence administrative.

#### 4°) Les juridictions administratives spéciales

Aujourd'hui, seules deux juridictions administratives spéciales publient au Recueil Lebon certaines de leurs décisions. Il s'agit d'une part de la Cour de discipline budgétaire et financière, dont les arrêts figurent par ailleurs dans les publications de la Cour des comptes. La sélection des décisions est opérée par le procureur général de la Cour des comptes qui assure le ministère public près la Cour de discipline budgétaire. Seules quelques décisions sont chaque année insérées dans le recueil Lebon sur les indications du procureur général.

L'autre juridiction spéciale est la Commission spéciale de cassation des pensions, laquelle a été "temporairement" adjointe au Conseil d'État en 1935 pour trancher les litiges relatifs aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Juridiction de cassation, elle connaît des arrêts rendus par les cours régionales des pensions, qui relèvent de l'ordre administratif alors même qu'elles sont composées de magistrats relevant des cours d'appel judiciaires. La Commission spéciale de cassation des pensions est présidée par le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou par un président honoraire de cette section. Elle rend chaque année environ 600 décisions. Seules quelques unes d'entre elles font l'objet d'une publication ou d'une mention au Recueil. Elles sont sélectionnées par le président de la Commission, qui les transmet aux responsables du centre de documentation. Comme pour les décisions du Conseil d'État, ces derniers peuvent suggérer au président de la Commission des modifications ou des retranchements.

#### 4 - QUELS CRITÈRES DE SÉLECTION ?

Décider de la publication d'une décision ou de sa mention à la table du Recueil résulte d'une alchimie particulière, qui combine plusieurs critères de sélection. Comme toute combinaison, elle laisse la place à des pondérations variables et se montre rétive à tout esprit de système. C'est pourquoi l'essai, auquel nous allons nous livrer, pour cerner et hiérarchiser ces critères de sélection ne permettra sans doute pas d'expliquer tous les choix qui ont été ou qui seront opérés...

S'agissant du Conseil d'État, le premier critère de sélection est sans doute organique. Il résulte de la place de la formation de jugement qui a rendu la décision dans la hiérarchie interne des formations de jugement du Conseil. Toutes les décisions rendues par le Conseil d'État tranchent, au nom du peuple français et avec

lesquels il a été mis fin à certaines divergences qui s'étaient manifestées entre cours administratives d'appel.

la même autorité juridique, les litiges qui lui sont soumis. Pour autant, toutes ces décisions ne se valent pas sur le plan de l'autorité jurisprudentielle. Les décisions qui émanent de l'assemblée du contentieux l'emportent sur toutes les autres, et seule l'assemblée a le pouvoir de revenir sur une de ses propres jurisprudences. Puis viennent celles rendues par la section du contentieux, puis celles qui émanent des sous-sections réunies, puis celles qui ont été adoptées par les formations de sous-section jugeant seule. Enfin les ordonnances prises par les présidents de sous-section. Cette très nette hiérarchie des formations de jugement à l'intérieur du Conseil d'État trouve une traduction au sein du Recueil Lebon : toutes les décisions d'assemblée et toutes les décisions de section font l'objet normalement d'une publication intégrale, ou à tout le moins, mais c'est très rare, d'une simple mention aux tables (15). Les décisions de sous-sections réunies font l'objet d'une sélection selon la procédure précédemment décrite : en règle générale pas plus de quatre décisions sont publiées intégralement et pas plus de huit sont mentionnées aux tables sur un rôle d'une vingtaine d'affaires. Enfin les décisions rendues par les sous-sections seules, et les ordonnances rendues par les présidents de sous-section, ne font normalement l'objet d'aucune publication, sauf très rare exception.

Le second critère pris en considération est l'intérêt juridique de la décision rendue, tel que du moins les membres du Conseil d'État qui sélectionnent les décisions le perçoivent. Il peut apparaître un décalage entre la perception que le juge peut avoir de l'intérêt d'une décision et celle des acteurs du secteur concerné par la décision. Par exemple, dans le domaine social, certaines décisions rendues par le Conseil d'État - par exemple à propos de la légalité de décrets réglementaires - ne figureront pas au recueil, parce que leur intérêt aura été jugé trop minime, alors pourtant que leur intérêt juridique et pratique sera important pour le secteur d'activités concerné. Ces omissions, même rares, sont regrettables (16), même s'il s'agit sans doute d'un biais inhérent à toute sélection, que l'on peut s'efforcer de réduire sans toutefois pouvoir le faire disparaître complètement.

L'intérêt juridique relevé par ceux qui opèrent la sélection se mesure d'abord à l'aune de la nouveauté : les premières interprétations de textes nouveaux, l'apparition de nouveaux raisonnements jurisprudentiels feront naturellement l'objet d'une publication ou d'une mention au Recueil. Il en va de même pour les inflexions ou revirements de jurisprudence, qui ne traduisent rien d'autre que l'adoption par le juge, à un instant donné, d'un nouveau raisonnement qui tranche avec les raisonnements antérieurs. Au-delà de la nouveauté, l'intérêt juridique que présente une décision peut tenir à sa portée : celle dont la portée est générale fera plus naturellement l'objet d'une publication au Recueil que celle qui se borne à trancher une

(15) Ce n'est que de manière tout à fait exceptionnelle qu'une décision de section ou d'assemblée ne trouve pas place au Recueil. C'est le cas lorsque plusieurs affaires identiques sont soumises simultanément à ces formations : seule une des décisions alors rendues fera l'objet d'une publication, l'existence des autres décisions identiques étant seulement attestée au recueil par une note en bas de page mentionnant leurs références. Par ailleurs, il peut arriver, dans des situations très particulières, que la décision finalement adoptée par cette haute formation de jugement ne présente aucun intérêt juridique en elle-même ; on ne peut citer dans cette dernière catégorie et pour ces dernières années, que la décision de section du 18 juin 1993, Haddad (AJDA 1993 p. 572, concl. D. Kessler), par laquelle la section s'est implicitement donnée comme directive de ne pas user de la faculté laissée au Conseil d'État par l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987 de résoudre au fond les litiges après cassation, lorsque la décision cassée émane d'une juridiction ordinaire ; une telle directive générale se prêtant difficilement au fichage et la décision de cassation demeurant somme toute anodine, le président de la section du contentieux avait alors décidé, par exception, qu'elle ne serait pas mentionnée au recueil.

(16) Par exemple, une décision du 25 octobre 1974, Valton, a jugé que les avis rendus par l'ordre des médecins sur les contrats qui lui sont communiqués font grief lorsqu'ils sont négatifs et sont ainsi susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; cette décision fait autorité sur ce point, mais elle n'a jamais été publiée ni même mentionnée au Recueil.

question ponctuelle dans un contentieux spécialisé et technique. Il advient enfin que fassent l'objet d'une publication ou plutôt d'une mention aux tables des décisions dont la solution n'est pas nouvelle : il s'agit alors pour le Conseil d'État de rappeler l'existence d'une lignée jurisprudentielle dont la permanence sera ainsi attestée, de loin en loin, par des insertions successives au recueil.

Deux critères résiduels méritent d'être signalés. Le premier a trait au retentissement de l'affaire jugée dans l'opinion publique, à l'importance des enjeux concrets de l'affaire. Pour ne citer qu'un seul exemple, les décisions contentieuses rendues par le Conseil d'État sur la querelle du foulard islamique, qui ont toutes été rendues par des formations de sous-sections réunies, ont été publiées au Recueil, même si leur apport juridique intrinsèque était limité (17). Le second critère résiduel, plus rare sans doute, tient à la qualité de la rédaction de la décision, qui peut alors faire l'objet d'une publication exemplaire. Ainsi s'explique la publication intégrale d'une décision du 7 juin 1985, Dubois et Avizou (p. 178), dont le résumé figurant à la table se borne à exposer que sur la notion de désordres de nature à engager la responsabilité des constructeurs, sur la reconnaissance des responsabilités, sur l'évaluation du préjudice, sur la plus-value, sur l'abattement pour vétusté, "la décision publiée constitue un modèle de rédaction" (Tables p. 688).

Ces différents critères se recoupent naturellement. Les décisions rendues par l'assemblée du contentieux et par la section du contentieux sont celles qui tranchent les questions juridiques les plus délicates, celles qui décident des orientations jurisprudentielles nouvelles les plus marquantes, celles qui opèrent au besoin les revirements jurisprudentiels les plus importants et aussi celles qui tranchent certaines des affaires dont les enjeux ou le retentissement sont les plus forts. On peut croire aussi qu'elles comptent parmi celles dont la rédaction est la plus soignée. Inversement, les décisions rendues par les formations de sous-section jugeant seule n'ont pas vocation à trancher de questions nouvelles : elles se bornent généralement à faire application de jurisprudences établies, en tranchant en fait les litiges qui leur sont alors soumis. Ce sont pour les décisions rendues en sous-sections réunies que le choix de la publication s'avère le plus difficile ; et c'est dans ce cadre que jouent pleinement leur rôle les critères tirés de la nouveauté juridique de la solution, de sa portée générale ou sectorielle et de ses implications concrètes. C'est là aussi que peuvent apparaître les biais inhérents à toute activité humaine, biais qui tiennent à la personnalité, aux choix et aux centres d'intérêt du président de la formation de jugement qui donne ses directives de fichage et des responsables du centre de documentation qui, au besoin, proposeront de les infléchir.

\*\_\*\_\*\_\*\_\*

Telles sont les règles essentielles qui président au choix des décisions juridictionnelles publiées au Recueil Lebon. On peut soutenir que toute sélection s'avère réductrice et comporte une part d'arbitraire. Mais il nous semble à rebours qu'une sélection, lorsqu'elle résulte d'une méthodologie rigoureuse, est mieux à même de rendre compte de la réalité de la jurisprudence qu'une compilation exhaustive de l'intégralité des décisions rendues.

A cet égard, il nous semble que le principe d'exhaustivité, qui était au XIX<sup>ème</sup> siècle la pierre angulaire du Recueil élaboré, à la suite de Lebon, par les avocats aux Conseils et qui retrouve vie aujourd'hui par la grâce des techniques

(17) Voir 2 novembre 1992, Kherouaa et autres, p. 389 ; 14 mars 1994, Mlles N. et Z. Yilmaz, p. 129 ; 10 mars 1995, M. et Mme Aoukili, p. 122 ; 10 juillet 1995, Association Un Sysiphe, p. 292 ; TA Strasbourg, 3 mai 1995, Mlle Saglamer c/ Recteur de l'académie de Strasbourg, p. 580 (avec la note 3).



informatiques, se révèle une "fausse bonne idée". Toutes les décisions rendues par le Conseil d'État ont pour objet de trancher un litige particulier, au regard de la teneur des argumentations en présence. Pour beaucoup, elles n'ont que cet objet. D'autres auront, mais presque par surcroît, une portée plus générale. Ce sont ces dernières qui seront jugées mériter une insertion au Recueil. Ainsi le Recueil rassemble les seules décisions juridictionnelles qui sont censées "faire jurisprudence". Les autres n'auront pas valeur de "précédent", et il peut s'avérer dangereux de les solliciter pour leur faire dire davantage qu'il n'a été réellement jugé.

La sélection faite pour les besoins de l'élaboration du Recueil Lebon permet de séparer le "bon grain" qui forme la jurisprudence proprement dite -les décisions auxquelles le juge reconnaît la valeur de précédents de portée générale- de "l'ivraie" que représentent les autres décisions, qui ne devraient se voir reconnaître de portée qui excède le cadre du litige qui était alors soumis au juge. La sélection rend ainsi plus facile l'appréhension de la jurisprudence et plus sûre son interprétation.

Ce disant, nous ne croyons pas méconnaître l'intérêt que présentent aujourd'hui les procédés de recherche informatique qui, de plus en plus, sont mis à la disposition des praticiens du droit, sous forme de CD-ROM ou de bases de données en ligne. Ces supports permettent techniquement de renouer avec l'exhaustivité abandonnée par le Recueil Lebon au XXème siècle pour des raisons de volume ; ils permettent de retrouver très rapidement une décision précise, et même, de plus en plus commodément, de procéder à des recherches thématiques pertinentes. Mais comme tous les outils -et ces outils-là sont formidablement puissants-, ils ne valent que pour autant qu'ils sont correctement utilisés : la recherche informatique ne dispense pas d'une analyse attentive et critique de la décision "retrouvée par la machine" ; au contraire, elle la rend plus nécessaire, parce que la recherche informatique aboutit à isoler la réponse trouvée de son contexte : elle livre la décision brute, sans indications sur son éventuelle portée et il appartient alors à l'utilisateur de la machine, à peine de contresens, de situer la décision dans son contexte jurisprudentiel, en se servant, comme indices, de la place de la formation de jugement dans la hiérarchie des formations juridictionnelles et ... des indications de fichage qui figureront au Recueil Lebon (18). S'il ne se livre pas à cette discussion critique du matériau qu'il a extrait de la base informatique, l'utilisateur s'expose à ne voir qu'un arbre là où il y a forêt, ou pire, à regarder comme lanterne ce qui n'est que vessie... Comme l'énonçait André de Laubadère (19), *"le lecteur des arrêts du Conseil d'État reste ainsi largement tributaire des explications et des commentaires qui peuvent lui venir du Palais-Royal lui-même, ceux qui élaborent la jurisprudence étant naturellement les mieux placés pour en révéler la signification, la portée, voire les secrets..."*. La sélection des arrêts du Recueil Lebon demeure ainsi, à la fin du XXème siècle, l'une des clefs qui permettent d'appréhender la jurisprudence de la juridiction administrative française, même si, naturellement, elle ne saurait être la seule...

(18) et qui figurent à l'identique dans la base de données en ligne JADE et dans la base de données interne à la juridiction administrative.

(19) A. de Laubadère, *Le Conseil d'État et l'incommunicabilité*, Études et Documents n° 31, 1979/1980, p. 17.