

39. La solution est parfaitement justifiée en droit strict. Elle a cependant l'inconvénient, sur le plan humain, d'aboutir à donner leur plein effet à des dispositions contractuelles qui permettent à l'employeur de déterminer unilatéralement les résultats exigés du salarié ou, dans d'autres cas, les bases mêmes de la rémunération⁴⁹. On sait le soin avec lequel la Chambre sociale exige l'acceptation du salarié pour toute modification substantielle de son contrat⁵⁰. Suffira-t-il d'une clause "claire et précise" du contrat pour donner à l'employeur un pouvoir exorbitant de modification, devant lequel les juges du fond seraient désarmés ? Le contrôle de la motivation peut apparaître comme une arme à double tranchant.

40. Messieurs les Hauts Conseillers,

Arrivé au terme de ma réflexion, je me rends compte davantage de la complexité et de la lourdeur de la mission qui vous est impartie. Votre Premier Président⁵¹ vous a proposé un merveilleux devoir : "rendre effective la défense des libertés et soulager la souffrance et la misère des hommes".

Dans le contentieux social, il y a l'intérêt de l'entreprise et en face l'intérêt du salarié. Les juges du fond, proches des réalités concrètes, auront eu pour mission de peser ces intérêts en présence. Par votre contrôle de la motivation et sans re-juger ce qui l'a déjà été, vous rechercherez si ces intérêts ont bien été équitablement pesés⁵². Ce sont les décisions excessives, dans un sens comme dans l'autre, qui ternissent l'image de la Justice.

Plaise à la Cour d'avoir entendu ma requête et d'y faire droit, si j'ai su la convaincre...

En la fête du Bicentenaire
14 juillet 1989

49. Cass. soc. 17 décembre 1987, Bull. civ. n° 745, p. 471 ; D. 1988, loc. cit. 3^e espèce.

50. V. *supra* n° 16 et s.

51. Allocution du Premier Président Pierre Drai, le 6 janvier 1989, rapportée au J.C.P. 1989 I. 3374, sous le titre : "Pour la Cour de cassation".

52. On peut citer en ce sens Cass. soc. 20 octobre 1988, soc. Quillery, RJS 2/89, p. 71, avec notre commentaire, p. 69. L'intérêt de l'entreprise pouvait justifier qu'un salarié travaillant depuis 14 ans en région bordelaise soit muté sur un chantier à Lille, en raison d'un manque de travail dans le Sud-Ouest. Mais la perturbation que ce transfert causait dans la vie familiale du salarié donnait un caractère particulièrement légitime à son refus et cela permit de considérer que le licenciement prononcé à la suite de ce refus, était sans cause réelle et sérieuse, bien qu'il fut apparemment conforme à l'intérêt de l'entreprise.

Nel Cosmard
La Reue, la famille, le juge,
Economica, 1990, p. 80 et s.

Du sacre au massacre d'un juge. La doctrine et le Conseil d'Etat statuant au contentieux

par

François BURDEAU

Professeur à la Faculté des sciences juridiques de Rennes

L'histoire des rapports entre la doctrine et le conseil d'Etat dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle n'a pas encore été entreprise. On imagine que tel ne saurait être le propos de cette brève contribution, qui a pour première ambition d'offrir un témoignage d'amitié ou destinataire de ces *Mélanges*. Parmi les divers aspects que comporte l'analyse du long "dialogue" de la doctrine et de la jurisprudence administrative, un seul est ici retenu. Il soulève la question suivante : **comment expliquer qu'après avoir si longtemps chanté les beautés et les vertus de l'œuvre élevée par le Conseil, à l'occasion de ses activités contentieuses, la doctrine — une fraction non négligeable d'entre elle en tout cas — en soit venue, depuis le milieu de notre siècle, à en mettre en question la valeur et à en souligner les failles et les limites ?** Parler à ce propos de "massacre" revient à attribuer aux savants de la nouvelle glose une propension à la sauvagerie et des instincts sanguinaires dont ils sont, à l'instar de tous les juristes, évidemment dépourvus. Qu'on pardonne l'usage d'un terme aussi impropre : il n'est là que pour le plaisir des mots. Il demeure qu'après avoir, à une quasi unanimité, flatté la haute Assemblée et fait de sa production juridique un chef d'œuvre miraculeux de science et de hardiesse, mais aussi de sérénité et d'impartialité, les universitaires, de plus en plus

nombreux, ont remis la forme du panégyrique au profit de discours critiques, quand ils ne sont pas outrancièrement désapprobateurs.

Traditionnellement, le miroir que tend la doctrine à la haute juridiction administrative renvoie d'elle l'image la plus flatteuse qui soit. Cette admiration du docteur pour le juge est d'autant plus remarquable qu'elle tranche avec ce qui est d'usage dans le secteur du droit privé.

Au siècle dernier, à vrai dire, les raisons de cette singulière révérence ne sont pas difficiles à trouver : les membres mêmes du Conseil d'Etat forment l'essentiel de la doctrine. C'est à ce grand corps qu'appartiennent ses représentants les plus prestigieux : Macarel, Cormenin, de Gérando, Boulatignier, Aucoc, Laferrière. A moins de supposer chez eux des tendances masochistes, ou un penchant à l'autocritique, fort inhabituels dans les milieux de la haute fonction publique, il était naturel qu'ils aient voué à l'institution dont ils étaient membres une admiration sans retenue.

Dès la Restauration, le corps s'engage ainsi dans la voie de la célébration. Il fallait, pour ce faire, une bonne dose de parti pris, si ce n'est un extraordinaire aveuglement : avant les réformes du début de la Monarchie de Juillet, la qualité de la justice administrative demeurerait en effet fort problématique ; quant à l'indépendance du conseil, qui expie alors dans une position subalterne ses origines napoléoniennes, elle ne l'était pas moins. Cormenin en était tout à fait conscient : dans son ouvrage de 1818, il reconnaît qu'une justice administrative, digne de ce nom, implique la substitution au Conseil d'Etat d'un véritable tribunal composé de juges inamovibles dotés du pouvoir de statuer souverainement¹. Cela ne l'empêche pas, quelques années plus tard, d'écrire : "J'affirmerais volontiers qu'il n'y a pas de tribunal en France qui juge avec plus d'indépendance, de caractère et de conscience que le conseil d'Etat"².

On trouverait de multiples appréciations du même genre sous la plume des membres du Conseil, du début de la Monarchie de Juillet jusqu'à la fin du siècle. Ne nous arrêtons pas sur J. Laferrière et sa propension à verser, selon le mot de Gaston Jèze, dans l'"apolégétique béate". L. Aucoc, en tout cas, n'en était pas si loin. Sa foi est sans réserve en la supériorité du système français de règlement des litiges administratifs. Tout y

1. *Du conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre Monarchie constitutionnelle*, 1818, 132 s.

2. *Questions de droit administratif*, 1^{re} éd., 1822, II, 322.

est bon : l'insertion des juges dans l'Administration, loin d'être suspecte, ne présente que des avantages ; car voici des "hommes expérimentés, assez mêlés au mouvement des affaires administratives pour en bien comprendre les besoins, assez désintéressés dans cette action pour pouvoir être impartiaux". Faudrait-il alors regretter la survie, que beaucoup jugent anachronique, de la justice retenue ? Tout au contraire : "Le Conseil a bien plus de hardiesse dans ses décisions pour protéger les droits privés contre les excès de l'action administrative, parce qu'il sait que ses décisions seront signées par le chef de l'Etat et qu'il n'est pas à craindre que les administrations se refusent à s'y conformer quand le souverain se les approprie." Conclusion : le système institué du juge administratif "n'enlève pas de garanties aux particuliers... il leur en donne"³.

Faisant montre d'une belle solidarité, les avocats au Conseil ont pris place au sein du chœur de ses admirateurs. Crémieux, qui avait été l'un des leurs avant d'embrasser la carrière parlementaire, affirmait ainsi devant les députés en 1845 : "Je dis bien nettement que la juridiction du conseil d'Etat est excellente, elle rend des services essentiels au pays et je me fais un devoir de déclarer que pendant les six années que j'ai eu l'honneur de parler devant elle, j'ai vu constamment des hommes éclairés et éminents, mais encore des hommes consciencieux"⁴. R. Dareste, qui avait lui-aussi appartenu à cette corporation, écrivait dans son grand ouvrage sur la justice administrative qu'elle "est assurément la garantie la plus efficace qui puisse être donnée à l'administré contre l'administration ; ce n'est pas seulement la plus efficace, c'est la seule qui puisse lui être donnée."⁵ Emile Reverchon, enfin, ne pensait pas autrement. Avocat, puis maître des requêtes depuis 1846 au Conseil, il avait été révoqué par le Prince-Président en 1852, en raison de l'indépendance d'esprit qu'il avait manifestée à l'occasion de l'affaire des biens de la famille d'Orléans. Malgré cette offense, il a conservé toute son admiration pour la Haute Assemblée : "Nous ne croyons pas, écrit-il en 1863, qu'aucun tribunal, fût-ce la Cour de Cassation, eût réussi, tout en faisant la juste part aux exigences de l'intérêt administratif, à protéger plus fermement les droits privés contre les exagérations de cet intérêt dans les questions contentieuses de travaux publics, de voirie, de contributions directes."⁶

3. *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 1869, I, 501 ss.

4. Ch. des députés, 25 février 1845, cité in : *Le conseil d'Etat. Son histoire à travers des documents d'époque*, 1799-1974, 1974, 358.

5. *La Justice administrative en France*, 1862, 679.

6. *Le Droit*, 12 mars 1863.

Avant la fin du XIX^e siècle, la doctrine proprement universitaire ne se hasarde guère à porter un jugement, quel qu'il soit, sur les mérites du juge administratif. Elle ne se réfère d'ailleurs qu'avec parcimonie à sa jurisprudence. Retirés dans leurs provinces, les professeurs de droit administratif ont conscience de leur infériorité, quand ils se comparent aux ténors parisiens de la science de l'administration. Serigny, professeur à la Faculté de droit de Dijon, avouait au milieu du siècle, avec une modestie contristée : "La connaissance de la théorie suppose celle de la pratique ; or ce n'est que dans la capitale que se trouvent rassemblés tous les éléments de cette pratique... Pourquoi les membres du Conseil d'Etat, MM Vivien, Cormenin, Macarel, Boulatignier, Marchand et autres ont-ils acquis une si grande connaissance des matières administratives ? Ce n'est pas seulement en parcourant les livres c'est en pratiquant les affaires et les hommes, c'est en voyant et en entendant les agents versés dans la connaissance de chacun des détails de l'administration"⁷.

La publication du fameux *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux* d'Edouard Laferrière (1887) marque un tournant. La Faculté, désormais, dispose d'un guide exceptionnel qui lui permet de se retrouver dans le maquis de la production juridictionnelle, en lui offrant un fil conducteur. Depuis lors, une tradition s'établit : les docteurs de l'Ecole vont privilégier l'analyse du contentieux, au point d'épouser un "idéal juridictionnel"⁸. Ils vont, à cette occasion, joindre leurs voix au concert de louanges qui jusqu'alors émanaient seulement du propre personnel du conseil. Il y a bien, dès la dernière décennie du siècle, quelques hétérodoxes parmi les professeurs. Le plus iconoclaste d'entre eux est sans doute R. Jacquelin, qui dénonce l'atteinte portée au sacro-saint principe de la séparation des pouvoirs par l'existence d'une juridiction administrative, et se permet de mettre en doute la parfaite impartialité et indépendance de son juge⁹. De telles attitudes discordantes soulèvent en général une réprobation indignée¹⁰.

7. "De l'utilité du grade de licencié en droit comme condition d'admissibilité à une Ecole supérieure d'administration", *Rev. dr. fr. et étran.*, 6, 1849, 653 s.

8. J.-J. Bienvenu, "Remarques sur les tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif", *Droits*, 1, 1985, 154.

9. "De la juridiction administrative dans le droit constitutionnel", *Th. Dt.*, Paris, 1891 ; "Les principes dominants du contentieux administratif", 1899 ; "L'évolution de la procédure administrative", *RD*, 19, 1903, 373-447 ; 20, 1903, 5-24.

10. Voir E. Arthur, "Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions", *RD*, 13, 1900, 470 ss.

Les grands noms de la discipline, comme les moins grands¹¹, s'accordent à vanter la construction juridique élevée par la Haute Juridiction et la qualité des garanties qu'elle offre aux libertés des citoyens. Il y a cependant des degrés dans la célébration. Maurice Hauriou est l'un des plus nuancés. Car tout est loin d'être parfait à ses yeux. Au tout début de notre siècle, le célèbre arrêtiiste déplore ainsi l'usage trop rare de la procédure du référé, les inconvénients de la complexité croissante du droit jurisprudentiel et les lenteurs regrettables du juge¹². Cela ne l'empêche pas de porter un jugement globalement très favorable, ni d'admirer la hardiesse avec laquelle le conseil d'Etat pénètre l'action administrative, "pour y porter la lumière de l'examen contentieux"¹³. Devant les manifestations d'insubordination des administrations, rebelles à appliquer les décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée, Hauriou songe moins à incriminer les timidités coupables du conseil, qui, à vrai dire, dans les deux premières décennies de notre siècle, se préoccupe plus qu'auparavant de l'effectivité de son contrôle¹⁴, qu'à dénoncer "l'insurrection des bureaux contre le conseil d'Etat, qui est le gêneur"¹⁵. Gaston Jèze, quant à lui est au moins autant laudatif. Il avoue son émerveillement devant ces "admirables dissertations juridiques" que sont les conclusions des grands commissaires du gouvernement ; déclare "d'ordinaire excellente" la jurisprudence du conseil, et conclue à son propos : "Peu de tribunaux au monde rivalisent avec notre haut tribunal administratif pour l'impartialité de ses décisions et la grande hardiesse de ses innovations"¹⁶. Un pli dorénavant se trouve pris : la doctrine peut, à l'occasion, contester le bien-fondé de telle ou telle décision, dans son ensemble, jusqu'à ces dernières décennies, par les éloges qu'elle accorde à la Haute Juridiction, elle accrédite l'idée que son activité répond, de la façon la plus satisfaisante qui soit, aux exigences de l'Etat de droit.

Que telle ait été la voie où se sont engagés les administrativistes depuis la fin du XIX^e siècle ne saurait vraiment surprendre. Il est sûr, d'abord, que l'admiration de la doctrine pour l'œuvre du juge administratif n'est pas imméritée. La période

11. Voir les références données par J. Chevallier, "L'évolution historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active", 1970, 208.

12. Voir la Préface à la 5^e éd. du "Cours de droit administratif et de droit public général", reproduit in *Rev. gén. d'adm.*, 1902, 3, 385 ss.

13. *Précis de droit administratif*, 10^e éd., 1921, 50.

14. V. J. Chevallier, "L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administration", *AJDA*, 1972, 67 ss.

15. Note sous C.E., 28 juillet 1911, S. 1911, 3, 121.

16. *Les principes généraux du droit administratif*, 1914, III.

où cette tradition s'enracine est celle-là même de la créativité maximale du conseil. C'est alors que s'élaborent, ou se perfectionnent, les grandes constructions jurisprudentielles : celles du recours pour excès de pouvoir, de la responsabilité administrative... **Moins dépendant du Pouvoir**, le conseil d'Etat devient au cours de ces années un **cénacle de professionnels du droit**, qui en font prévaloir leur propre conception, et assurent par un contrôle progressivement plus complet, une régularité plus exacte et une moralisation indéniable de la fonction administrative.

Mais il y a plus encore. Si la doctrine universitaire se montre si bien disposée, c'est qu'elle sait que la dignité qu'elle a acquise est à mettre au crédit de l'activité juridictionnelle du conseil. Elle concourt au sacre d'un juge qui l'a lui-même élevée au niveau de sa consœur du droit privé. Car, avant l'épanouissement de la jurisprudence, qui a rendu possible l'entreprise de systématisation logique conduite à partir de l'analyse du contentieux, la discipline du droit administratif n'avait qu'une place subalterne et décriée parmi les différentes branches du droit. Depuis que l'Ecole dispensait cet enseignement — à la fin de la Restauration à Paris et dans deux Facultés de province, puis à compter de la Monarchie de Juillet où il fut généralisé dans toutes les Facultés — sa réputation est demeurée longtemps fort modeste. Durablement, au XIX^e siècle, parce qu'il consiste essentiellement à répertorier la législation et la réglementation des "matières administratives", on y voit une matière "facile"¹⁷, indigne d'être approfondie par des hommes qui s'attachent aux principes¹⁸. "Pendant longtemps, écrivait Achille Mestre en 1923, cet enseignement a été considéré comme particulièrement morose et, en 1879, M. Gautier, dans son *Précis des matières administratives*... reconnaissait que cette partie du droit était "assez discréditée parmi les étudiants"¹⁹. G. Jèze apporte un témoignage analogue : avant 1890, remarque-t-il, selon le sentiment dominant, "le droit administratif est une branche du droit obscur, dont la connaissance suppose plus de mémoire que d'intelligence"²⁰. Encore en 1913, si on l'en croit, la Faculté de droit de Paris adoptait un rapport concluant à l'exclusion du droit administratif des matières d'écrit, sur le motif qu'il était impossible de faire une dissertation en cette matière sans re-

17. F. Moreau, "Les opinions diverses du corps enseignant sur la réforme de la licence en droit", *Rev. intern. de l'enseignement*, 1899, 2, 351.
18. L. Aucoc, "Discours", *Bull. soc. législ. comp.*, 1876, 7.

19. L'évolution du droit administratif (doctrine) de 1869 à 1919, *Bull. législ. comp.*, 1922, 247.

20. *Op. cit.*, VII.

cueil de textes... A cette date, pourtant, la science du droit administratif avait notablement progressé, en s'ouvrant à l'analyse des principes sous-jacents aux décisions contentieuses du conseil. Parce que leur élévation au rang de juristes à part entière procédait de sa production jurisprudentielle, les professeurs étaient naturellement enclins à exprimer leur gratitude, en mêlant leurs voix à celle de ses membres qui, traditionnellement, en vantaient les beautés et les mérites.

Passé le milieu du siècle, les attitudes ont tendance à changer. Certes, avec une belle unanimité, la doctrine reste résolument hostile à une réunification de la justice administrative et judiciaire que certains persistent à réclamer, non pas toujours d'ailleurs par défiance envers le juge administratif, mais parfois dans le seul dessein de dynamiser la Justice tout entière pour le plus grand profit de la société civile²¹. Sans doute aussi, la grande majorité d'entre elle persiste à voir dans le conseil d'Etat un rempart efficace contre l'arbitraire et se refuse à traiter de "mystification" un contrôle juridictionnel qui serait tout juste bon à "apprivoiser" la puissance administrative²². Si ce genre d'outrance est exceptionnel, il demeure que **le temps des panégyriques semble bien révolu**. Les apologies de naguère ont fait place à des discours moins enthousiastes. Avec beaucoup plus de vigueur qu'auparavant, l'accent se trouve désormais porté sur les insuffisances des interventions de la Haute Juridiction.

C'est au début de la décennie 1950 que l'infléchissement s'est produit ; et, plus on se rapproche de nos jours, moins on éprouve de scrupules à exprimer ses réticences et à faire part de ses réserves. Traditionnellement sereins, les rapports entre **l'Ecole et le conseil commencent à se tendre quelque peu après la mise en cause par B. Chenot, à l'occasion de l'affaire Gicquel, des "faiseurs de système"**²³. Agressée, la doctrine se devait de répondre : J. Rivero s'en chargea²⁴. Un mouvement était lancé ; depuis lors, il n'a fait que s'épanouir. Et l'Université répondit avec entrain à l'invitation lancée par le Huron, ressuscité dans un article fameux du même J. Rivero, qui conseillait à la

21. C'est la thèse de L. Cohen-Tanugi, *La métamorphose de la démocratie*, 1989, 160 s.

22. Telles sont les appréciations de J.-L. Antin, "Illusion et vertus de l'Etat de droit administratif", in *L'Etat de droit* (Trav. de la mission sur la modernisation de l'Etat, sous dir. de D. Colas), 1987, 145 ss.

23. C.E. 10 février 1950, Rec. 100.

24. D. 1951, *chron.*, 19 ss.

doctrine, plutôt que de "chanter les louanges" du Conseil, d'en "dénoncer les faiblesses"²⁵.

Hormis les traditionnelles mises en cause des lenteurs du juge, pour l'essentiel les réserves de la doctrine se sont développées sur trois plans²⁶. D'abord, alors qu'il était d'usage de souligner la belle indépendance d'esprit de la Haute Assemblée dans la formulation de ses arrêts, on en est venu à faire valoir à quel point sa jurisprudence est tributaire des conjonctures politiques et en harmonie avec l'esprit dominant de l'oligarchie constituée par les princes qui nous gouvernent²⁷. En second lieu, c'est la trop grande bienveillance du Conseil à l'égard de l'Administration que l'on déplore ; l'auto-limitation qu'il s'impose et qui l'amène à s'abstenir dans des domaines où sont directement en question les libertés fondamentales ; à s'interdire à adresser des injonctions aux administrations ; à se montrer fort timide à propos des référés administratifs ; à appliquer trop restrictivement la loi du 16 juillet 1980 sur les astreintes ; à octroyer trop rarement des sursis d'exécution ; à faire montre d'une indulgence coupable à l'égard des dépassements de délais... La doctrine, bien plus volontiers qu'il n'était traditionnellement de mise de sa part, souligne non seulement la timidité du Conseil mais encore sa propension à s'ériger en "protecteur des prérogatives de l'Administration"²⁸. Il est enfin un dernier grief fréquemment exposé : l'ésotérisme, le byzantinisme, la gratuité des activités d'un juge qui, plus que des intérêts des justiciables, semble préoccupé de mettre la dernière pierre à "sa cathédrale jurisprudentielle"²⁹.

Si l'on s'essaye à découvrir les fondements de ces attitudes, sinon totalement inédites du moins plus générales qu'elles ne l'étaient avant le milieu de notre siècle, sans doute faut-il chercher dans diverses directions. Les événements eux-mêmes paraissent n'avoir eu qu'une faible incidence. L'expérience du régime de Vichy, où pourtant le Conseil fut étroitement associé aux activités gouvernementales, ne semble pas avoir réelle-

25. "Le Huron au Palais Royal ; ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir" (1962) in *Pages de doctrine*, II, 334.

26. Pour une réédition des critiques, v. M.-C. Kessler, "Le Conseil d'Etat", 1968, 101 ss. ; l'ouvr. cité : *Le Conseil d'Etat*, 881 ss., et en dernier lieu : O. Dupeyroux, "L'indépendance du conseil d'Etat au contentieux", RDP, 1983, 565 s. ainsi que le n° de la revue *Pouvoirs*, Droit Administratif, Bilan critique, 46, 1988.

27. C'est la thèse de P. Weil, "Le Conseil d'Etat statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ?", *Ann. Fac. dt. Aix*, 51, 1959, 281 ss., radicalisée par D. Loschak, "Le rôle politique du juge administratif français", 1972.

28. Titre de la thèse d'A. Mestre, 1974.

29. A. Marion, "Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens d'y remédier", *Pouvoirs*, cit., 33.

ment terni son image ni fissuré son piedestal. La crise de l'année 1962 suscitée par un avis défavorable au projet de loi référendaire prévoyant l'élection du Président de la République au suffrage universel, puis par l'arrêt Canal, lui a même valu un surcroît de sympathie de la part des juristes.

Des raisons de fond, surtout, ont joué dans le déploiement d'un discours critique. Il y a d'abord le fait que le droit administratif, au terme d'une évolution plus que centenaire, a acquis un statut scientifique tel que les docteurs en cette discipline éprouvent beaucoup moins vivement qu'auparavant un sentiment de gratitude à l'égard du juge. Ils le ressentent d'autant moins que sa créativité s'est très largement tarie avant même la seconde guerre mondiale. Trois considérations surtout semblent particulièrement déterminantes. En premier lieu, les effets induits par l'introduction et le développement de la science administrative dans les Facultés de droit, qui a invité les juristes à ne point limiter leur réflexion à la seule appréciation de la valeur intrinsèque des constructions juridiques contentieuses, mais à en soupeser la portée concrète et l'efficacité pratique. Est allée dans le même sens du réalisme la tendance, sensible chez les spécialistes de la science du droit quels qu'ils soient, à quitter plus nombreux leur tour d'ivoire et à se mettre à l'écoute des besoins sociaux³⁰. Les différences enfin du recrutement et du mode de fonctionnement de la juridiction administrative et des Facultés de droit sont à l'origine d'une discordance accrue entre membres du conseil et universitaires. Chez les premiers, la culture de tonalité étatiste acquise à l'ENA, l'immersion dans le monde de la puissance publique, le brassage des jeunes auditeurs avec leurs aînés plus élevés dans la hiérarchie, ont favorisé la pérennité d'attitudes relativement conservatrices. Au contraire, dans le giron de l'Ecole, rien ne pouvait s'opposer aux manifestations d'une conscience juridique exigeante, d'autant plus disposée à s'exprimer que le Conseil apparemment, continue à se montrer fort indifférent à ses propositions...

30. V. en général, A.J. Arnaud, *Les juristes face à la société du XIX^e s. à nos jours*, 1975, 205 ss.