

Colloque du comité d'histoire du Conseil d'Etat

Léon Blum

16 novembre 2022

Ouverture de Didier-Roland Tabuteau¹

Vice-président du Conseil d'Etat

Mesdames et Messieurs les présidents,

Mesdames et Messieurs,

Mes chers collègues,

Léon Blum, haï et injurié comme rarement ce fut le cas dans notre vie politique, victime d'un antisémitisme virulent, apparaît aujourd'hui comme un acteur majeur dans l'évolution de la France vers la modernité et la justice sociale, à travers sa pensée, son action, sa droiture. Nommé Président du Conseil en 1936, après la victoire du Front populaire aux élections législatives, il arrive au pouvoir porteur d'une vie de réflexion qui s'était déjà traduite par des œuvres littéraires et dans une pensée juridique cristallisée au Conseil d'Etat. Cet intellectuel marqué par l'affaire Dreyfus, disciple de Jaurès, lisait Marx sans se soumettre à une orthodoxie marxiste, et incarna, dans l'exercice du pouvoir, le socialisme démocratique. Il fit face alors aux terribles orages qui se formaient à l'horizon, porteurs du totalitarisme et de la guerre mondiale.

Intellectuel parisien, soucieux des humbles, penseur de l'action administrative et du service public, Léon Blum se caractérisait par différents traits

¹ Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

qu'il rassemblait en une seule conscience. Il écrivait ainsi qu' « *Il n'y a pas deux mondes ; il n'y a pas deux vies qui se côtoient parallèlement sans se rencontrer jamais*² ». L'ensemble de son action est ainsi solidaire de sa pensée d'intellectuel, de sa pensée de juriste, de sa pensée d'homme d'Etat. Ces différents aspects rassemblés chez cet homme autour de son courage et de sa fidélité à ses maîtres et aux principes qu'il défendait, seront évoqués ce matin par les intervenants et le président de ces tables rondes, que je veux remercier : le Président Schrameck, le président Olson, Alain Chatriot, Frédéric Salat-Baroux, Marion Fontaine et enfin, pour conclure, le Président Stirn. Je tiens également à remercier tous ceux qui se sont investis dans l'organisation de ce colloque, la présidente du Comité d'histoire, Martine de Boisdeffre, et la directrice de la bibliothèque et des archives, Claire Sibille-de-Grimoüard qui a, avec son équipe, constitué le très intéressant fascicule de ressources documentaires, ainsi que tous les membres du conseil scientifique du Comité d'histoire. A cet égard enfin, je tiens à rendre hommage à Jean-Pierre Machelon, qui nous a quittés le 2 octobre dernier, et qui a tant fait pour le Comité d'histoire du Conseil d'Etat, dont il était un membre essentiel du conseil scientifique. Il a ainsi été un des principaux organisateurs il y a quelques mois des tables rondes sur la loi du 24 mai 1872, et son travail pendant plusieurs années a permis la réflexion sur une histoire qui, toujours, éclaire le présent. J'avais eu le privilège de le connaître également dans ses fonctions de doyen de la Faculté de droit de l'université Paris Descartes et je salue avec un immense regret sa mémoire.

Le colloque d'aujourd'hui permettra de mettre en perspective la vie de Léon Blum, intellectuel et juriste né il y a 150 ans (I). Sa pensée s'est incarnée dans une action résolue, pour le socialisme et la réforme des institutions tournée vers le

² Léon Blum, *Des 'Nouvelles conversations de Goethe avec Eckermann', 1897-1900, Editions de la Revue blanche, Paris 1901*

bien commun (II). Cette matinée redonnera, je l'espère, encore de l'éclat à un homme, à une pensée, à un engagement.

I. Evoquer Léon Blum au Palais-Royal, c'est évoquer la pensée d'un intellectuel et d'un juriste

A. Léon Blum suit d'abord l'itinéraire d'un intellectuel converti au socialisme

1. Né à Paris au sein d'une famille de commerçants juifs venus d'Alsace, Léon Blum est reçu à l'École normale supérieure en 1890. Il quitte l'ENS dès 1891 pour commencer une carrière littéraire, et se lie aux auteurs parisiens à la mode, à Gide et Tristan Bernard. Marqué par l'affaire Dreyfus, cet esthète, amateur de sport, se convertit au socialisme sous l'influence en particulier du bibliothécaire de l'ENS, Lucien Herr. Comme Jaurès, il est affecté par la misère et l'injustice, et souhaite – nous le verrons – agir en pragmatique, traduisant sa morale en action, contre les inégalités qui le choquent.

2. Sa pensée ne se résume toutefois pas à celle de la société et des injustices sociales. Critique littéraire, il participe à de nombreuses revues, où il est remarqué grâce à son goût sûr et à sa probité intellectuelle poussée à l'extrême, qui le caractérisa toute sa vie. Dans son essai *Du mariage*, paru en 1907, il s'insurge contre une institution délétère telle qu'elle est alors pratiquée, pétrie d'inégalités et de conservatismes. Il préconise, au grand scandale de son temps, que les femmes mènent avant de se marier, je cite, « *leur vie de garçon* ». En 1914, à la veille de la Grande Guerre, il s'intéresse à Stendhal, et au beylisme qui apparaît comme une contradiction entre un cœur et un esprit, contradiction qui se résout

dans l'art³. Jusqu'à Buchenwald où il échappa à la mort qui n'épargna pas son compagnon Georges Mandel, puis jusqu'à la fin de sa vie, il ne cessa de s'interroger, de réfléchir aux problèmes de la philosophie. Président de la conférence constitutive de l'UNESCO en 1945, la culture fut au centre de sa vie. Cette culture a de surcroît été vécue et mise en pratique. Elle a imprégné sa vision de juriste, de socialiste, d'homme d'Etat.

B. Sa carrière de juge a marqué sa pensée comme elle a marqué le Conseil d'Etat

1. Léon Blum intégra le Conseil d'Etat en 1895, et y resta près de 24 ans jusqu'en 1919, après avoir toutefois été durant la Grande Guerre, chef de cabinet de Marcel Sembat, ministre des travaux publics⁴. Lorsque Léon Blum entame sa carrière au Conseil d'Etat, l'institution contribue à la consolidation du régime républicain. Edouard Laferrière en est le vice-président et Jean Romieu y est commissaire du gouvernement. Laferrière, Romieu, Blum, sont encore liés au Palais-Royal, auxquels ils ont donné leurs noms pour baptiser des salles.

Esprit subtil, visionnaire, Léon Blum remplit avec éclat les fonctions de commissaire du gouvernement, contribuant à des avancées jurisprudentielles, à l'instar de la responsabilité de l'administration pour les fautes commises par ses agents car, selon Léon Blum, si la faute personnelle « *a été commise dans le service, ou à l'occasion du service, (...) la faute se détache peut-être du service (...) mais le service ne se détache pas de la faute.*⁵ ». Une autre avancée, qui suit ses conclusions, est la qualification du caractère administratif d'un contrat, dans

³ Léon Blum, *Stendhal et le beylisme*, Albin Michel, 1947 : « la contradiction d'un cœur et d'un esprit qui se contredisent (...) Que cette contradiction fondamentale compromette la solidité de sa doctrine, il se peut bien, mais c'est l'artiste, non le philosophe que nous chercherons dans Stendhal, et l'œuvre d'art, bien mieux que la dialectique, peut concilier les contradiction ».

⁴ Deuxième cabinet Viviani, cinquième cabinet Briand

⁵ Léon Blum, conclusions sur CE 26 juill. 1918, *Époux. Lemonnier c. Commune de Roquecourbe*, préc., Lebon p. 767

l'affaire *Société des granits porphyroïdes des Vosges*⁶⁶. Léon Blum y lie ce caractère administratif et les clauses exorbitantes de droit commun, faisant reposer ce caractère davantage sur la manifestation de la puissance publique que sur le but de service public.

2. Soucieux du bien commun, Léon Blum ne renonce pas à sa philosophie sociale et à ses pensées pour examiner, en droit, les questions qui se présentent à la section du contentieux⁷. Ainsi, comme le soulignait le doyen Vedel, Léon Blum s'est attaché à promouvoir la notion de service public, et à concevoir l'Etat essentiellement comme un « *organisme rendant des services*⁸ ». Dans ses conclusions sur l'affaire *Compagnie générale française des tramways*, il considère que « *l'État ne peut pas se désintéresser du service public des transports une fois concédé*⁹ » car « *il n'en demeure pas moins un service public* ». Ces mots ont encore résonné en avril dernier lorsque le Conseil d'Etat a rappelé que l'autorité administrative, responsable du bon fonctionnement d'un service public, doit fixer la nature et les limitations qui peuvent être apportées au droit de grève, y compris lorsque ce service est concédé – par exemple pour les autoroutes¹⁰.

Le développement du socialisme municipal n'est pas non plus absent de ses conclusions, lorsqu'il estime qu'on peut souhaiter que « *l'activité communale élargisse le cercle*¹¹ » des services qu'elle rend à la population. Enfin, Léon Blum est visionnaire lorsque, dans ses conclusions sur les affaires *Sieur d'Azincourt* et *Sieur Asselineau*, il va jusqu'à imaginer un système de retraite qui, je le cite à

⁶⁶ Léon Blum, conclusions sur CE 31 juill. 1912, *Société des Granits porphyroïdes des Vosges*, Lebon p. 909. Léon Blum s'éloigne des conclusions de Jean Romieu en ne liant pas le contrat administratif au seul but de service public (comme Jean Romieu l'avait fait dans ses conclusions sur l'affaire CE 6 févr. 1903, Terrier, n° 07496, Lebon p. 94), et en estimant plus largement que « *ce qu'il faut examiner, c'est la nature du contrat lui-même, indépendamment de la personne qui l'a passé et de l'objet en vue duquel il a été conclu* ».

⁷ Voir, pour une analyse plus précise : Aude Zaradny, *Léon Blum, un socialiste au Conseil d'État*, RFDA 2013 p.191

⁸ G. Vedel, « Interventions sur le rapport de M. J.-P. Lassale », in *Table ronde sur Léon Blum et l'État*, Paris, éd. CNRS, 4-5 juin 1973, p. 38.

⁹ Conclusions sur l'affaire CE 11 mars 1910, *Ministère des travaux publics c. Compagnie générale française des tramways*, n° 16178 Lebon p. 216

¹⁰ CE 5 avr. 2022, Syndicat CGT de la société Cofiroute, n° 450313

¹¹ Conclusions sur CE 3 févr. 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe*, Lebon p. 140.

nouveau, opposerait au « *point de vue de pure prévoyance le point de vue de l'assurance proprement dite*¹²», et estime qu'il entre dans les devoirs de « *l'État (...), dans sa fonction, de garantir aux salariés, lorsqu'ils ont atteint un âge déterminé, ou lorsqu'ils se trouvent incapables de subvenir à leur subsistance par le travail, une retraite convenable*¹³». Les interventions d'aujourd'hui, et singulièrement celle de Terry Olson, iront plus loin dans l'analyse de ce travail au Conseil d'Etat.

Intellectuel, juriste, Léon Blum ne s'est jamais perdu dans le monde des idées, n'a jamais tourné le dos à la réalité. Il soulignait lui-même que « *L'homme n'a pas deux âmes différentes, l'une pour chanter et pour chercher, l'autre pour agir*¹⁴». « *C'est dans ce monde qu'il faut chercher un autre monde. Le mystère n'est pas ailleurs ; il est ici.*¹⁵ ».

II. C'est fort de cette conviction qu'il a su agir en stratège pour la construction du socialisme et la réforme des institutions

¹² L. Blum, concl. sur CE 13 juin 1913, *Sieur d'Azincourt* ; CE 13 juin 1913, *Sieur Asselineau*, Lebon p. 679.

¹³ Ibid.

¹⁴ Léon Blum, *A l'échelle humaine*, Le Bord de l'eau, Bibliothèque républicaine, 2021, ouvrage paru pour la première fois en 1945

¹⁵ Léon Blum, *Des 'Nouvelles conversations de Goethe avec Eckermann'*, 1897-1900, Editions de la Revue blanche, Paris 1901.

A. L'action politique de Léon Blum a contribué à l'avènement d'un socialisme de responsabilité tout au long de la première moitié du XX^{ème} siècle

1. Convaincu par l'affaire Dreyfus de la nécessité de l'action politique, Léon Blum se tourne vers la pensée socialiste qui est née, selon lui « *de la compassion et de la colère que suscitent en tout cœur honnête ces spectacles intolérables : la misère, le chômage, le froid, la faim, alors que la terre, comme l'a dit un poète, produit assez de pain pour nourrir tous les enfants des hommes*¹⁶ ». Il se lie avec Jaurès, qui fut son père spirituel et dont il reprit le combat après son assassinat par Raoul Villain. Après avoir en 1919 écrit le projet de programme pour la SFIO, il est élu député de la deuxième circonscription de la Seine. Quand l'influence du communisme l'emporte et que la majorité décide, au congrès de Tours en novembre 1920, d'adhérer à la III^{ème} Internationale, Léon Blum refuse d'accepter les conditions de cette adhésion qu'il considère comme une soumission, et s'engage à « garder la vieille maison¹⁷ » pendant que ses camarades vont « courir la campagne¹⁸ ». Son indépendance d'esprit, la finesse de son analyse, éloignent ce lecteur de Marx d'une orthodoxie marxiste ininterrogée. Si pour lui, le capitalisme et la guerre constituent les « deux puissances [du] mal¹⁹ », il n'exprime pas le souhait d'un dépérissement de l'Etat, et loue la République – je le cite à nouveau : « *Sans le socialisme, la République est incomplète ; sans la République, la victoire du socialisme est impossible*²⁰ ».

¹⁶ Léon Blum, *Pour être socialiste*, éditions de la fédération nationale des jeunesses socialistes, Librairie du Parti socialiste et de l'Humanité, Paris, 1919

¹⁷ Intervention de Léon Blum au congrès de Tours, lundi 27 décembre 1920, 3e journée, séance de l'après-midi

¹⁸ Ibid

¹⁹ Léon Blum, *Pour être socialiste*, éditions de la fédération nationale des jeunesses socialistes, op. cit. : « *J'aurais pu y puiser au contraire les moyens essentiels de ma preuve. Il m'eût été facile de vous montrer qu'entre le capitalisme et la guerre il existe comme un rapport de connexion nécessaire, que ces deux puissances de mal naissent l'une de l'autre et ne disparaîtront que l'une avec l'autre.* »

²⁰ Blum, *Idée d'une biographie de Jaurès*, in L'oeuvre de Léon Blum (1914-1928), t. III-1, Paris, éd. Albin Michel, 1972

2. Son action en faveur du soutien aux Français et à la redistribution est marquée pendant tous ses mandats de député²¹. C'est toutefois avec le Front populaire qu'il peut faire advenir son programme, après avoir renoncé, devant la montée du fascisme en Europe, au traditionnel refus du pouvoir qui suppose l'alliance avec des partis plus conservateurs. En dix semaines après son élection, il fait voter par les Chambres les dix lois qu'il s'était engagé à faire aboutir, et qui concrétisent sa pensée politique : amnistie, semaine de 40 heures – avec des exceptions pour les usines d'armement –, conventions collectives, congés payés, plan de grands travaux, nationalisation de la fabrication des armes de guerre, création de l'Office du blé, réforme du statut de la Banque de France, révision des décrets-lois de déflation, prolongation de la scolarité. L'expérience du pouvoir, auquel il ne reviendra qu'épisodiquement par la suite, lie dans son cœur l'amertume de l'inaccomplissement avec la joie de l'avènement d'une redistribution qui prendra son essor avec l'Etat providence. Il restera celui qui, sans renoncer à ses idéaux, aura accepté la charge du pouvoir ; celui qui aura permis aux ouvriers d'aller voir la mer²².

B. Léon Blum enfin, fut un homme d'Etat, qui contribua à exercer le pouvoir dans un temps mouvementé, et à restaurer son exercice

1. Dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale*, qu'il fait paraître à partir de 1918, Léon Blum s'interroge sur la manière d' « assurer la compatibilité de

²¹ Voir, pour un détail de ses actions à l'Assemblée nationale, sa biographie sur le site de l'Assemblée : « A la Chambre, il propose en 1921 de nationaliser les chemins de fer et de les transformer en services publics » ; « dès le début de la crise, en 1931, il demande l'ouverture de crédits pour secours de chômage et présente diverses solutions pour l'organisation de ces secours et la lutte contre ce fléau social ». https://www.assemblee-nationale.fr/13/evenements/Ceremonie_quatre-vingts/leon-blum.asp

²² Grâce aux congés payés, mais également par la création du billet de congé annuel, annoncé par Léo Lagrange le 30 juillet 1936, billet à prix réduit pour les foyers modestes.

*principes démocratiques avec l'efficacité de l'action exécutive*²³ » et proclame : « *je n'ai pas la hantise des pouvoirs forts*²⁴ ». Le pouvoir fort est, pour lui, un moyen qui permet à l'administration d'accomplir efficacement sa mission²⁵. Il estime que le régime purement représentatif avec délégation intégrale de la souveraineté à la Chambre élue n'est pas une forme de gouvernement démocratique exactement adaptée à la société française, et qu'il faut au contraire sortir de « l'instabilité ministérielle et parlementaire »²⁶. Pour cela, le chef du gouvernement doit avoir les moyens, comme un chef d'industrie, non seulement d'arbitrer au sein d'un Conseil des ministres qu'il estime trop collégial, mais surtout de donner « *une impulsion ferme et constante, dans un sens déterminé*²⁷ » aux organes par lesquels l'Etat agit. Penseur des services publics, il ne tourne pas le dos à la notion de puissance publique, et voit en Maurice Hauriou un « auteur considérable²⁸ ». Cela se constate aussi bien dans le rôle assigné à la puissance publique que dans la place qu'il accorde à la fonction gouvernementale.

2. Si Léon Blum refuse d'envisager un contrôle de la constitutionnalité des lois, les autres éléments de réforme qu'il préconise présagent à bien des égards ce qui sera mis en place à compter de 1958 sur un mode maximaliste : un exécutif prépondérant, un Parlement qui doit collaborer à l'action gouvernementale et n'en fixer que le cadre, des moyens propres à l'administration pour qu'elle accomplisse ses missions.

Moderne dans son esprit, il fera face aux périls pour la République – en décidant la dissolution des ligues qui l'avaient menacée le 6 février 34. Il nommera pour la première fois trois femmes au Gouvernement²⁹, alors que les

²³ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Paris, B. Grasset, 1936, p.135

²⁴ Ibid, page 27

²⁵ Voir, pour une analyse approfondie Damien Fallon, *Léon Blum et la fonction administrative*, RFDA 2013 p.162

²⁶ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Paris, B. Grasset, 1936 [1917], page 21

²⁷ Ibid, page 207

²⁸ L. Blum, concl. sur CE 21 juin 1912, *Dame Pichot*, Lebon p. 711

²⁹ Comme sous-secrétaire d'Etat : Cécile Brunschvicg à l'Éducation nationale, Irène Joliot-Curie à la Recherche scientifique, et Suzanne Lacore à la Protection de l'enfance.

femmes ne sont alors ni électrices ni éligibles. Il s'intéressera à l'organisation précise de l'administration, et décidera notamment que le secrétaire général du Gouvernement, créé en 1935, assiste aux conseils de cabinet et aux Conseils des ministres, tradition qui a perduré depuis lors³⁰. Son attachement à un exécutif fort ne signifie pas un refus de négocier, au contraire : pour préserver l'alliance électorale mais surtout la paix civile en France, il ne soutient pas militairement le front populaire espagnol, et ne fait que fermer les yeux sur les livraisons d'armes en parallèle de la politique officielle de non-intervention de la France ; pour résoudre les grèves de soutien au lendemain de son élection, il organise les négociations de Matignon entre les syndicats et le patronat, qui permettent de décliner son programme social.

Il ne s'agit pas ici, bien sûr, de faire une hagiographie de Léon Blum, qui a porté des idées qui font l'objet de débats politiques toujours actuels. La complexité de sa pensée toutefois, qui s'est conjuguée avec l'évidence de son engagement dans l'arène politique, ne peut que nourrir la réflexion en ce début de XXI^{ème} siècle confronté à des défis redoutables. L'attachement au service public, les idéaux socialistes, n'ont jamais rien fait perdre à son pragmatisme et à sa défense d'une République indéfectible. La modernité de sa pensée enfin, n'a jamais entaché sa loyauté et sa fidélité aux principes et aux hommes, à commencer par l'attachement à celui dont il s'estimait le disciple, Jean Jaurès.

Mesdames et Messieurs, pour achever ce propos, je souhaite à nouveau remercier tous ceux qui ont participé à l'organisation du colloque au sein du

³⁰ Voir, pour plus de précisions, l'histoire du secrétariat général du Gouvernement sur le site de l'institution : <https://www.gouvernement.fr/histoire-du-sgg>

Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Le recul, l'apprentissage et la réflexion que permettent ces discussions qui nous nourrissent, me font penser à cette phrase de Charles Peguy, qui constatait en 1914 « *Homère est nouveau ce matin et rien n'est peut-être aussi vieux que le journal d'aujourd'hui.*³¹ ». Je forme le vœu que les travaux de cette matinée permettent de souligner cette perpétuelle nouveauté de Léon Blum, qui est celle des grands humanistes et des grands penseurs. Je ne doute pas que la qualité des intervenants le permettra.

Je vous remercie.

³¹ Charles Péguy, « Note sur M. Bergson et la philosophie bergsonienne », *Cahiers de la quinzaine*, XV, 8 : 26 avril 1914 ; in *Œuvres en prose complètes*, Tome III, Coll. La Pléiade. Paris : Gallimard, 1992, p. 1255.