



# CONSEIL D'ÉTAT

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

## HISTOIRE ET MÉMOIRE



Le Conseil d'État  
et la Grande Guerre



# **Le Conseil d'État et la Grande Guerre**

Illustrations en couverture :  
Lithographie P. Benoist © Conseil d'État  
*L'Illustration*, 27 mars 1915. Le conseiller Collignon porte-drapeau  
du 46<sup>e</sup> régiment d'Infanterie, hiver 1914-1915

© Tous droits réservés

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.  
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2017.  
ISBN : 978-2-11-145512-2

# CONSEIL D'ÉTAT

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

## HISTOIRE ET MÉMOIRE

### Le Conseil d'État et la Grande Guerre

Actes du colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, à Paris, les 20 et 21 novembre 2015

Créé en 2001, le **Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative** a été investi d'une triple mission :

- Entreprendre et promouvoir des travaux de recherches sur l'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et du droit public ;
- Promouvoir l'organisation de colloques et de journées d'études relatifs aux mêmes thèmes ;
- Diffuser ses travaux auprès des instances spécialisées et assurer leur promotion auprès du plus large public.

À cet effet,

- Le Comité d'histoire recueille en outre les témoignages d'anciens membres du Conseil et constitue des archives orales, déposées aux Archives nationales ;
- Il encourage la recherche en décernant, tous les deux ans, un prix de thèse distinguant une recherche originale, dont il favorise la publication ;
- Il organise également plusieurs conférences par an, dans le cadre du cycle des « Conférences Vincent Wright ».

### **Conseil d'État**

1 Place du Palais-Royal 75001 Paris

*comite-histoire@conseil-etat.fr*

Tél. 01. 40. 20. 81. 31

*<http://www.conseil-etat.fr>*

## **Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative**

*(Composition au 31 juillet 2017)*

*Présidente :*

**Martine de Boisdeffre**, présidente de la section du rapport et des études

*Membres du conseil scientifique :*

**Éric Anceau**, maître de conférences à l'université Paris-Sorbonne

**Bernard Barbiche**, professeur honoraire à l'École nationale des chartes

**Jean Barthélemy**, ancien président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

**Grégoire Bigot**, professeur à l'université de Nantes

**Jean-Claude Bonichot**, conseiller d'État

**Marc Bouvet**, professeur à l'université d'Angers

**Alain Chatriot**, professeur au Centre d'histoire de Sciences Po

**Michel Combarous**, président de section honoraire au Conseil d'État

**Jean-Marie Delarue**, conseiller d'État honoraire

**Pierre Fanachi**, conseiller d'État honoraire

**Yves Gaudemet**, professeur émérite de l'université Paris II Panthéon-Assas

**Pascale Gonod**, professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

**Jean-Pierre Machelon**, professeur émérite de l'université Paris Descartes, doyen honoraire de la faculté de droit

**Jean Massot**, président de section honoraire au Conseil d'État

**François Monnier**, directeur d'études à l'École pratique des hautes études

**Terry Olson**, conseiller d'État, président de la cour administrative d'appel de Versailles

**Bernard Pacteau**, professeur des universités honoraire

**Manon Perrière**, auditrice au Conseil d'État

**Étienne Picard**, professeur émérite de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

**Benoît Plessix**, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

**Denis Salas**, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice

**Marc Sanson**, conseiller d'État honoraire

**Katia Weidenfeld**, première conseillère au tribunal administratif de Paris, professeur à l'École nationale des chartes

*Secrétaire scientifique :*

**Emmanuelle Flament-Guelfucci**, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État





# Sommaire

Préface .....	9
Martine de BOISDEFFRE	
Ouverture .....	11
Allocution de Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État	
Le Conseil d'État de 1914 à 1919 : entre normalité et exception .....	17
Antoine PROST	

## Première partie

### Les hommes et la guerre

Introduction .....	23
Martine de BOISDEFFRE	
Les mobilisations, au front et à l'arrière, des membres et agents du Conseil d'État .....	27
Antoine PERRIER	
Henri Collignon, préfet, conseiller d'État, .....	39
Terry OLSON	
La mort et le deuil de guerre au Conseil d'État .....	49
Annie DEPERCHIN	
Les conseillers de préfecture mobilisés durant la Première Guerre mondiale .....	67
Marc BOUVET	
L'administration de la guerre hors des institutions .....	81
Alain CHATRIOT	
Le Conseil d'État au moment de l'entrée en guerre : regard sur un grand corps républicain .....	91
Camille PASCAL	
Les conseillers de préfecture .....	107
Marc BOUVET	

## Deuxième partie

### Conseiller l'État face à la guerre

Introduction .....	125
Jean MASSOT	
L'installation du Conseil d'État à Bordeaux (4 septembre-28 décembre 1914) .....	127
Raphaël MATTA-DUVIGNAU	
Premier regard sur l'activité consultative du Conseil d'État durant la Première Guerre mondiale .....	163
Olivier CARTON	
L'activité consultative et contentieuse des conseils de préfecture : .....	175
Catherine LECOMTE	



## Troisième partie

### Juger l'État en guerre

Introduction.....	197
Michel COMBARNOUS	
La doctrine juridique française face à la Grande Guerre .....	199
Bernard PACTEAU	
Juger l'état de guerre : le contentieux du Conseil d'État et des juridictions administratives .....	229
Jean BARTHÉLEMY	
La guerre, source d'innovations jurisprudentielles.....	253
Bernard STIRN	
La France en guerre mondiale, le Conseil d'État et la démocratie en 1914-1918.....	259
Stéphane AUDOIN-ROUZEAU	
Liste des abréviations.....	271
Index des noms.....	273
Index des auteurs.....	281
Crédits photographiques .....	283



# Préface

Martine de Boisdeffre

*Si plusieurs arrêts fondateurs du Conseil d'État au début du XX<sup>e</sup> siècle ont été largement analysés par la doctrine, en particulier à la lueur des conclusions qui les ont accompagnés, la Première Guerre mondiale, en tant que telle, n'avait curieusement fait l'objet d'aucune étude : pas un mot dans l'ouvrage édité à l'occasion du 175<sup>e</sup> anniversaire de la haute juridiction : Le Conseil d'État, son histoire à travers les textes, Paris, éd. du CNRS, 1975 ; rien non plus lors des festivités et commémorations du bicentenaire de l'institution.*

*Il revenait donc au Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, dans le cadre du bicentenaire de la Grande Guerre, d'organiser une manifestation historique destinée à lever le voile sur une époque si mal connue et qui soulève de nombreuses interrogations. Quel rôle ont joué le Conseil d'État et la juridiction administrative, comment se sont-ils organisés pendant des événements auxquels ils n'étaient ni habitués ni préparés ? Quelles ont été les conséquences tant sur le plan juridique que social de cette situation de guerre ?*

*Je me réjouis que des recherches inédites, au prix de longs et minutieux dépouillements d'archives, aient pu être menées sur différents sujets : la mobilisation des hommes, au front comme dans les administrations, les morts, le deuil. A pu être analysé le rôle consultatif du Conseil d'État mais aussi celui des conseils de préfecture, à travers l'exemple de la Seine-et-Oise. Les travaux ont également permis d'entrevoir quelques figures : la plus connue peut-être, celle d'Henri Collignon, préfet puis conseiller d'État, engagé volontaire à 58 ans et qui a donné sa vie au front ; celle de Georges Cahen-Salvador, acteur décisif sur le sort des prisonniers de guerre, dans un climat de tension franco-allemande, ainsi que celle d'Henri Chardon, théoricien des institutions à la sortie de la guerre. Bien d'autres destins pourraient être mis en lumière.*

*Alors que la doctrine en contentieux administratif est florissante à la veille du conflit, quels enseignements tirer de la jurisprudence du Conseil d'État durant le conflit ? On pourra goûter le paradoxe : certes la guerre est source d'innovations jurisprudentielles, en particulier avec l'émergence de la théorie des circonstances exceptionnelles et le renforcement de la notion de service public, mais bien d'autres innovations jurisprudentielles sont tout à fait indépendantes de la guerre.*

*C'est également le lien du Conseil d'État avec la République en cette période de crise qui peut être questionné, non seulement sous son aspect social avec le recrutement de ses membres, mais également à travers la fragilisation de la*

démocratie, et paradoxalement son renforcement, conséquence d'une guerre brutale. Contraint, comme le Gouvernement, de s'exiler à Bordeaux pendant plusieurs mois et malmené dans ses effectifs, alors que le stock des affaires contentieuses ne cesse d'augmenter, le Conseil d'État ne s'installe pas dans un état de stagnation. Il s'adapte et va au devant des évolutions qui sont attendues de lui, qu'il s'agisse de son fonctionnement ou de sa jurisprudence administrative et contentieuse.

En multipliant les points de vue et les aspects observés, ce colloque a offert une vision globale de la période en question. Il ne saurait toutefois avoir épuisé la thématique qui s'inscrit dans un programme de recherche plus large, initié depuis trois ans par le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Des conférences ont été l'occasion d'approfondir d'autres thèmes comme la jurisprudence du Conseil des prises ou le fonctionnement du Conseil d'État à cette époque (à paraître dans le prochain volume des conférences Vincent Wright). Un large champ reste ouvert à la recherche, en particulier sur l'évolution du droit applicable à l'Alsace-Lorraine, les libertés publiques ou bien sur les conseils de préfecture.

Que tous les contributeurs présents et à venir en soient chaleureusement remerciés !

# Ouverture

Jean-Marc Sauvé<sup>1</sup>

Après les événements tragiques du 13 novembre, notre pays, meurtri par une violence aveugle, se rassemble et se réunit autour des principes et des valeurs communes qui sont celles de la République. Comme en d'autres périodes éprouvantes de son histoire, il ne peut se relever que dans l'unité nationale et grâce à la mobilisation de toutes ses forces, politiques, morales, sociales, économiques, spirituelles et intellectuelles. Ce que nous avons vécu en cette année 2015 fait écho aux épreuves difficiles endurées par le passé et le thème du présent colloque, consacré au « Conseil d'État et la Grande Guerre », prend aujourd'hui un relief particulier. Car nous sommes confrontés à des agressions et des menaces d'une nature et d'une ampleur nouvelles, qui n'émanent d'aucune nation, ni d'aucun État au sens classique du terme et qui ne respectent ni les règles, ni l'éthique de la guerre, qu'avaient déjà abîmées les conflits du xx<sup>e</sup> siècle. Face à la barbarie, nous devons et nous saurons rester fidèles à notre pacte républicain. Nous aurons aussi à puiser dans les gisements de patriotisme, d'imagination et de courage que recèle notre génie national et à nous référer aux exemples illustres de ceux qui nous ont précédés. Le présent colloque, organisé dans le cadre du centenaire de la Première Guerre mondiale, nous invite par conséquent à un retour collectif sur nous-mêmes, à une sorte d'introspection, à l'examen de ce que nous sommes et devons être dans la période actuelle. Mais il permettra d'abord, dans un premier temps, à partir de travaux scientifiques souvent inédits, de retracer les itinéraires et l'engagement des membres et agents de notre institution au cours de ce conflit ainsi que la manière dont celle-ci a su assumer ses missions traditionnelles de conseiller et de juge.

*Étudier « le Conseil d'État et la Grande Guerre »,  
c'est d'abord revenir sur la mobilisation et l'engagement individuel  
des membres et agents de notre institution*

Cette mobilisation a concerné en 1914 près de la moitié des membres du Conseil d'État et elle a été mise en œuvre de manière à tirer le meilleur parti de leurs compétences juridiques et de leurs capacités d'organisation. Comme le montrera Antoine Perrier, chercheur au Centre d'histoire de Sciences Po, les fonctions administratives que ces membres ont pu occuper ne révèlent aucune stratégie d'évitement, mais elles sont, au contraire, la marque d'un profond dévouement patriotique et d'une volonté de contribuer efficacement à la défense nationale.

---

1 Texte écrit en collaboration avec Stéphane Eustache, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.



L'État attendait de ses serviteurs une action méthodique, utile et coordonnée dans toutes les administrations civiles et dans l'ensemble du corps économique et social. Il exigeait aussi la plus grande efficacité des services directement en prise avec l'effort de guerre et, en particulier, de ceux des ministères de la Guerre, de l'Armement, des Travaux publics ou du Ravitaillement. Dans chacun d'entre eux, des membres du Conseil d'État se sont distingués, par leurs facultés de gestion, d'encadrement et d'adaptation – à l'instar de Georges Cahen-Salvador, dont l'action concernant les prisonniers de guerre sera mise en exergue par Alain Chatriot, professeur au Centre d'histoire de Sciences Po.

Mobilisés sur le « front intérieur », les membres du Conseil d'État et de la juridiction administrative ont aussi payé au combat le prix du sang. Je veux ici faire mémoire de ceux qui sont morts pour la France, auditeurs de 1<sup>re</sup> ou de 2<sup>e</sup> classe<sup>2</sup>, agents et gardiens de bureau<sup>3</sup>, mais aussi avocats aux conseils<sup>4</sup>. Parmi eux s'élève la figure héroïque du conseiller d'État Henri Collignon, engagé volontaire comme simple soldat<sup>5</sup>, posté à sa demande en première ligne et tué à l'ennemi le 16 mars 1915. Notre collègue Terry Olson reviendra sur l'itinéraire de cet « engagé de 58 ans ». À cette figure tutélaire s'ajoutent les visages plus anonymes, qui se sont quelque peu estompés, des membres et agents des conseils de préfecture, nombreux à être tombés au champ d'honneur, comme le montrera Marc Bouvet, professeur à l'université d'Angers.

\*

\* \*

Notre institution a par conséquent pris et assumé sa part de responsabilité dans l'effort de guerre. Le Conseil d'État et la juridiction administrative ont ce faisant réaffirmé leur attachement sans faille au service de l'État et de ses missions régaliennes, mais aussi aux valeurs et principes qui fondent le pacte républicain dans notre pays. Notre collègue Camille Pascal le soulignera : cet engagement est le reflet de la professionnalisation « méritocratique » de l'institution et de son ancrage rapide, à partir de l'épuration de 1879, dans la République et ses principes, qui n'étaient pas seulement de nature exclusivement politique, mais aussi nationale ou patriotique. Il découle aussi, de manière subsidiaire, de l'engagement

---

2 Fernand Collavet, auditeur de 1<sup>re</sup> classe, sergent à la 24<sup>e</sup> section de commis et ouvriers de l'administration; Marcel Roger, auditeur de 1<sup>re</sup> classe, lieutenant au 40<sup>e</sup> régiment d'infanterie; André Fernet, auditeur de 1<sup>re</sup> classe, lieutenant pilote au 2<sup>e</sup> groupe d'aviation; Yves Heurtel, auditeur de 1<sup>re</sup> classe, capitaine au 243<sup>e</sup> régiment d'infanterie, et Albert Feldmann, auditeur de 2<sup>e</sup> classe, sergent au 26<sup>e</sup> régiment d'infanterie.

3 Joseph Hommel, gardien de bureau, soldat au 346<sup>e</sup> régiment d'infanterie; Auguste Cadet, gardien de bureau, soldat au 33<sup>e</sup> régiment d'infanterie coloniale, et Jean-Baptiste Herrier, gardien de bureau, caporal au 10<sup>e</sup> bataillon de chasseurs à pied.

4 Jules Lefort, avocat aux conseils, sergent au 360<sup>e</sup> régiment d'infanterie; Pierre Gaston-Mayer, avocat aux conseils, sous-lieutenant au 18<sup>e</sup> régiment territorial d'infanterie, et Albert Tailliandier, avocat aux conseils, sous-lieutenant au 8<sup>e</sup> régiment territorial d'infanterie, député en mission.

5 Henri Collignon, conseiller d'État, soldat au 46<sup>e</sup> régiment d'infanterie.

patriotique des « élites » qui composaient ce corps, issues d'origines diverses et parfois éloignées de la tradition républicaine. Le « moment 14-18 » doit ainsi être replacé dans le mouvement plus général de ralliement progressif des grandes institutions de l'État à la République : durant ce conflit, un lien infrangible s'est définitivement noué entre ce que l'on n'appelait pas encore « la haute fonction publique » et le régime républicain. Notre regard doit aussi se projeter au-delà de cette période et se porter sur la contribution des membres du Conseil d'État aux débats et réflexions de l'après-guerre sur la place de l'Exécutif dans l'équilibre des pouvoirs et le fonctionnement des services publics. Il sera utile à cet égard de se pencher, avec Nicolas Roussellier, maître de conférences au Centre d'histoire de Sciences Po, sur les écrits de Léon Blum et d'Henri Chardon sur ces questions centrales qui resteront longtemps mal résolues.

C'est dans cette perspective globale que doit s'appréhender l'histoire du Conseil d'État durant la Première Guerre mondiale. Le professeur Antoine Prost l'a nettement montré avec Jay Winter : il n'existe pas une histoire unique et définitive de ce conflit, mais plusieurs « configurations historiographiques<sup>6</sup> » – pour reprendre leur expression – qu'il convient de combiner et d'enrichir mutuellement. Il faut varier les perspectives et adopter tantôt le point de vue de l'histoire militaire et diplomatique, tantôt celui de l'histoire sociale et culturelle. C'est ainsi que, selon une optique renouvelée, Annie Deperchin, chercheur associé au Centre d'histoire judiciaire de l'université Lille II, analysera comment a été porté au Conseil d'État le deuil de guerre.

*Mobilisée sur tous les fronts, notre institution s'est aussi réformée de l'intérieur, en adaptant son fonctionnement au temps de guerre*

Contraint de déménager à Bordeaux en septembre 1914 afin de suivre le Gouvernement, avant de se réinstaller à Paris au début de l'année 1915, le Conseil d'État a su maintenir son activité grâce à la pleine mobilisation de son personnel et à une « optimisation », comme on ne disait pas encore, de ses méthodes de travail, ce qui n'a pas été une tâche aisée, comme le montrera Raphaël Matta-Duvignau, maître de conférences à l'université de Bretagne occidentale. Ce faisant, le Conseil d'État a su préserver et incarner, à sa mesure, la continuité de l'État et de ses services régaliens. Au-delà de ces contraintes d'organisation, il s'est attaché à assumer, avec un sens aigu de ses responsabilités, son rôle de conseiller du Gouvernement dans les circonstances très particulières de l'époque. Olivier Carton, maître de conférences à l'université du Littoral-Côte d'Opale, examinera l'équilibre recherché entre efficacité et retenue et, en pendant, Catherine Lecomte, professeur émérite des universités, analysera au niveau local le rôle consultatif des conseils de préfecture, à partir de l'exemple de la Seine-et-Oise.

\*

\* \*

---

6 A. Prost et J. Winter, *Penser la Grande Guerre, un essai d'historiographie*, Paris, Seuil, 2004, p. 15.



Par ailleurs, le Conseil d'État a été confronté, dans l'exercice de ses missions juridictionnelles, à des situations et des défis inédits. Notre institution a nettement affirmé que les circonstances de la guerre, si exceptionnelles fussent-elles, ne sauraient priver les justiciables des garanties fondamentales de l'État de droit, ni conduire à « l'abdication<sup>7</sup> », ou même à la suspension du principe de légalité. Pour autant, la continuité des services publics et l'intérêt de la défense nationale ont imposé à l'évidence un assouplissement de ce principe et le juge administratif s'est assuré du caractère nécessaire, maîtrisé et circonscrit, dans le temps comme dans l'espace, d'un tel assouplissement. La théorie des circonstances exceptionnelles en est une illustration remarquable : des garanties procédurales ont été suspendues – comme la communication du dossier administratif à l'agent faisant l'objet d'une procédure disciplinaire<sup>8</sup> – et des restrictions ont été apportées aux libertés fondamentales – par exemple à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'aller et venir<sup>9</sup> ; mais, chaque fois, le juge administratif a vérifié le caractère exceptionnel des circonstances justifiant de telles restrictions ainsi que le caractère proportionné des mesures prises. Ont ainsi été consolidés pendant la guerre les contrôles juridictionnels apparus dans la période précédente : les arrêts *Heyriès*<sup>10</sup> et *Dames Dol et Laurent*<sup>11</sup> sont à cet égard les héritiers des arrêts *Gomel*<sup>12</sup>, sur le contrôle de qualification juridique, *Camino*<sup>13</sup>, sur le contrôle de l'exactitude matérielle des faits, et *Abbé Olivier*<sup>14</sup>, sur le contrôle des mesures de

---

7 A. Mathiot, « La théorie des circonstances exceptionnelles », in *L'Évolution du droit public, études en l'honneur d'Achille Mestre*, éd. Sirey, 1956, p. 421 : « le conflit entre l'intérêt public supérieur, dont le juge constate la pression, et les règles positives des temps normaux ne peut se résoudre par l'abdication du droit, mais seulement par l'élaboration juridictionnelle d'un droit positif différent ».

8 Les dispositions de l'art. 65 de la loi du 22 avril 1905 ont été suspendues par un décret du 10 septembre 1914 du président de la République. Ce décret n'ayant pas fait l'objet d'une validation législative – à la différence d'autres mesures réglementaires reprises par la loi du 30 mars 1915 et notamment le décret du 15 août 1914 suspendant la garantie de l'art. 65 pour les militaires –, ses dispositions ont pu être contestées par voie d'excès de pouvoir. Saisi d'un tel recours, le Conseil d'État estima que le caractère provisoire de la suspension de la garantie de l'art. 65 et la faculté pour les intéressés de se pourvoir, après la cessation des hostilités, en révision des décisions prises à leur égard représentaient des garanties suffisantes et rejeta le recours (CE 28 juin 1918, *Heyriès, Rec.*, p. 651).

9 Par des arrêtés des 9 avril, 13 mai et 24 juin 1916, le préfet maritime gouverneur du camp retranché de Toulon a interdit, d'une part, à tous propriétaires de débits de boissons de servir à boire à des « filles galantes » et, d'autre part, à ces dernières de tenir un débit de boissons ou d'y être employées à un titre quelconque. Le Conseil d'État, saisi d'un recours contre ces arrêtés, jugea que le maintien de l'ordre, de l'hygiène et de la salubrité, ainsi que la nécessité de prévenir le danger que présentait pour la défense nationale la fréquentation d'un « personnel suspect » et les divulgations qui pourraient en résulter justifiaient de telles restrictions (CE 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent, Rec.*, p. 208).

10 CE 28 juin 1918, *Heyriès, Rec.*, p. 651.

11 CE 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent, Rec.*, p. 208.

12 CE 4 avril 1914, *Gomel, Rec.*, p. 488.

13 CE 14 janvier 1916, *Camino, Rec.*, p. 15.

14 CE 19 février 1909, *Abbé Olivier, Rec.*, p. 181.



police. En un certain sens, la jurisprudence de guerre a aussi préparé la consécration du contrôle de proportionnalité et l'arrêt de principe *Benjamin*<sup>15</sup> rendu en 1933.

D'autres innovations jurisprudentielles ont été pérennisées et même banalisées après guerre. Dans le contentieux contractuel, la théorie de l'imprévision a été inaugurée durant la guerre pour tenir compte de la forte hausse du prix du charbon et du bouleversement corrélatif des contrats de production d'électricité à partir de ce combustible<sup>16</sup>. Là encore, il n'y a pas eu de rupture brutale ou d'invention *ex nihilo* : cette solution s'inscrivait dans la continuité de l'arrêt *Compagnie générale française des tramways*<sup>17</sup>, consacrant le principe de mutabilité des contrats administratifs, et dans le sillage de la théorie des sujétions imprévues<sup>18</sup>. Après guerre, les contours de l'imprévision ont été progressivement précisés avec les arrêts *Compagnie des tramways de Cherbourg*<sup>19</sup> et, plus tard, *Société Propétrol*<sup>20</sup>. Elle est aujourd'hui devenue un standard rayonnant bien au-delà des frontières du droit public, comme en atteste l'actuel projet d'ordonnance portant réforme du droit des contrats<sup>21</sup>. Dans le contentieux de la responsabilité administrative, la guerre constitue aussi une période de transition accélérée et le même équilibre entre continuité et innovation peut être observé : l'arrêt *Époux Lemonnier*<sup>22</sup> succédant à l'arrêt *Anguet*<sup>23</sup> et précédant l'arrêt *Demoiselle Quesnel*<sup>24</sup>, en matière de cumul de faute et de partage de responsabilité. De même, l'arrêt *Regnault-Desroziers*<sup>25</sup> fait écho à l'arrêt *Cames*<sup>26</sup> dans le domaine de la responsabilité pour risque et il a ouvert la voie à un autre terrain de responsabilité sans faute, avec les arrêts *Couitéas*<sup>27</sup> et *La Fleurette*<sup>28</sup>.

---

15 CE 19 mai 1933, *Benjamin, Rec.*, p. 541.

16 CE 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, Rec.*, p. 125.

17 CE 11 mars 1910, *Compagnie générale française des tramways, Rec.*, p. 216.

18 Comme l'a relevé Maurice Hauriou dans sa note au *Recueil Sirey* (S. 1916.3.17).

19 CE, Ass., 9 décembre 1934, *Compagnie des tramways de Cherbourg, Rec.*, p. 1050.

20 CE, Sect., 5 novembre 1982, *Société Propétrol, Rec.*, p. 381.

21 Voir l'article 1196 de l'avant-projet d'ordonnance portant réforme du droit des contrats, dans sa version mise en ligne et soumise à une consultation publique sur Internet : « Si un changement de circonstances imprévisible lors de la conclusion du contrat rend l'exécution excessivement onéreuse pour une partie qui n'avait pas accepté d'en assumer le risque, celle-ci peut demander une renégociation du contrat à son cocontractant. Elle continue à exécuter ses obligations durant la renégociation. En cas de refus ou d'échec de la renégociation, les parties peuvent demander d'un commun accord au juge de procéder à l'adaptation du contrat. À défaut, une partie peut demander au juge d'y mettre fin, à la date et aux conditions qu'il fixe. »

22 CE 26 juillet 1918, *Époux Lemonnier, Rec.*, p. 761.

23 CE 3 février 1911, *Anguet, Rec.*, p. 146.

24 CE 21 avril 1937, *Dlle Quesnel, Rec.*, p. 413.

25 CE 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers, Rec.*, p. 329.

26 CE 21 juin 1895, *Cames, Rec.*, p. 509.

27 CE 30 novembre 1923, *Couitéas, Rec.*, p. 789.

28 CE, Ass., 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette, Rec.*, p. 25.

Malgré les fortes pressions que les circonstances lui imposaient, le Conseil d'État a su conserver durant la guerre la maîtrise de sa jurisprudence, n'abandonnant rien de ses principes face à l'urgence, tout en sachant les adapter et les faire vivre non pas au coup par coup, mais d'une manière durable et sûre, avec une vision de long terme des transformations profondes de la société française. En ce sens, la Première Guerre mondiale fut l'une des étapes importantes de la modernisation du droit public, comme le démontreront le président Stirn et le président Barthélemy. Nous verrons, avec le professeur Pacteau, qu'elle fut aussi un moment de réflexion très active pour la doctrine.

\*

\* \*

Le présent colloque ouvre ainsi un vaste champ d'investigation et de recherche, pour comprendre comment l'histoire de la Grande Guerre s'entrelace avec l'histoire particulière du Conseil d'État et la juridiction administrative et, plus largement, avec l'histoire du droit public. Pour y parvenir, nous partons d'une situation paradoxale qu'a parfaitement décrite le professeur Stéphane Audoin-Rouzeau : la présence de la Grande Guerre tient à un double effet, d'abord de « proximité » par le poids des commémorations et la résurgence en France et dans le monde des violences guerrières, ensuite d'« éloignement » par le truchement d'une historiographie plus distanciée et en l'absence de références collectives comparables d'une époque à l'autre<sup>29</sup>.

Cette situation complique sans doute la recherche historique, mais elle la rend aussi plus passionnante. Je tiens par conséquent à remercier l'organisateur du présent colloque, le comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, et sa présidente, Mme Martine de Boisdeffre. Je tiens aussi à remercier les présidents des trois séances d'aujourd'hui, ainsi que l'ensemble des intervenants. Je me félicite par ailleurs que nos travaux puissent bénéficier du concours de deux éminents historiens, dont les travaux ont fait date dans l'étude de la Première Guerre mondiale : MM. Antoine Prost et Stéphane Audoin-Rouzeau. Le centenaire de la Grande Guerre est l'occasion d'approfondir nos connaissances historiques. Il est aussi une invitation, en veillant à éviter tout anachronisme, à faire retour sur nos facultés de rassemblement et de sursaut collectif. Je forme le vœu que la commémoration de la Grande Guerre puisse nous apporter des enseignements utiles et nous soutenir dans les épreuves que nous traversons.

---

29 Stéphane Audoin-Rouzeau, Annette Becker, *14-18, retrouver la guerre*, Paris, Folio, 2000, p. 23.

# Le Conseil d'État de 1914 à 1919 : entre normalité et exception

Antoine PROST

Permettez-moi de commencer par remercier chaleureusement les organisateurs de ce colloque pour leur invitation, à laquelle je ne réponds pas sans un peu d'appréhension. La relation entre l'histoire et le droit, en effet, me semble dissymétrique : je crains qu'il ne soit plus périlleux pour les historiens de s'aventurer dans les subtilités du droit que pour les juristes d'emprunter les chemins de l'histoire. Or le sujet : « Le Conseil d'État et la Grande Guerre » oblige à ne pas s'en tenir aux approches proprement historiques. Il est en effet complexe et pose plusieurs questions qui n'appellent pas un traitement identique.

\*

\* \*

La question la plus évidente concerne l'impact de la guerre sur les membres du Conseil. Les historiens se trouvent ici en terrain connu, car toutes les institutions publiques et privées ont été frappées par la mobilisation, et le Conseil d'État commence par subir le sort commun, perdant immédiatement une partie de son personnel administratif et de ses membres. Antoine Perrier étudiera bientôt avec la précision nécessaire le sort de ceux-ci : il n'est pas pour surprendre. Compte tenu de leurs âges, les auditeurs ont été généralement mobilisés, alors que les conseillers d'État n'ont pas été appelés à combattre, sauf exceptions célèbres comme celle du conseiller Collignon que nous rappellera Terry Olson. Mais même dans ce corps relativement protégé, la mort sévit et le deuil frappe, prenant ici des formes particulières qu'analysera Annie Deperchin.

Compte tenu de leur compétence, il n'est pas étonnant non plus que beaucoup de membres du Conseil aient été affectés dans des administrations : Léon Blum était assurément plus utile auprès de Marcel Sembat que dans une tranchée ou Georges Cahen-Salvador à régler le régime des prisonniers de guerre que dans une batterie. Ce cas particulier souligne l'importance des administrations nouvelles que la guerre conduisit à créer. Alain Chatriot s'emploiera à les comparer avec les anciennes, mais l'implication croissante de l'État dans la gestion économique et sociale de la guerre imposait d'y consacrer des moyens supplémentaires et dès lors qu'on créait de nouvelles administrations, les recours au Conseil d'État pour les encadrer ne pouvaient qu'augmenter.

Si les membres du Conseil suivent donc en 1914 le sort commun, plus la guerre dure, plus ils lui échappent ; à partir de 1916, ils sont progressivement

retirés du front et affectés soit au Conseil lui-même, pour en maintenir un fonctionnement acceptable, soit à divers ministères, soit à diverses structures interalliées. Antoine Perrier, qui suit ce processus, aboutit à la conclusion qu'à la fin de 1917 il n'y a presque plus de membres du Conseil au front. Il a donc été relativement épargné.

Faut-il y voir un privilège? un traitement de faveur? La réponse n'est pas évidente. D'une part, en effet, les affectations administratives étaient aussi admises que les affectations en usine ou dans l'agriculture : les militaires mobilisés dans les administrations publiques, qui comprenaient il est vrai les chemins de fer, n'étaient pas moins de 350 000, contre 500 000 dans l'industrie et 300 000 dans l'agriculture<sup>30</sup>. Le front intérieur n'aurait pas tenu si les administrations avaient cessé de fonctionner. Mais, comme les organisateurs du colloque ont eu la bonne idée d'étendre son périmètre aux conseils de préfecture, les communications de Marc Bouvet permettent de mesurer la distance entre les deux niveaux de la juridiction administrative : 43 % des conseillers de préfecture ont été mobilisés en août 1914, et beaucoup ont servi dans l'infanterie. Étaient-ils plus jeunes en moyenne que les membres du Conseil? Faut-il faire jouer leur éloignement relatif du Gouvernement et de la capitale? Leur réseau de relations plus limité? Leur moindre prestige dans la hiérarchie des fonctions administratives? Ces raisons ne s'excluent pas les unes les autres, mais elles font ressortir le statut privilégié du Conseil. Un statut dont Camille Pascal explorera la dimension sociologique et politique.

\*

\* \*

Une seconde question est celle du fonctionnement matériel du Conseil pendant la guerre. Les derniers mois de 1914 sont particulièrement critiques, car non seulement la mobilisation l'a privé d'une partie de son personnel administratif et de ses membres, comme toutes les administrations, mais en outre il a été évacué à Bordeaux fin août avec le Gouvernement, comme la Cour des comptes. Il lui a donc fallu improviser une organisation de fortune. Raphaël Matta-Duvignau nous apprendra tout à l'heure comment il s'y est installé et ce qu'il y a fait.

De retour à Paris le 23 décembre, le Conseil voit augmenter rapidement le nombre des dossiers à traiter, du fait de nouveaux contentieux comme celui des pensions, alors que l'absence des mobilisés réduit dramatiquement ses capacités de traitement. L'engorgement devenait critique, mais, comme le montrera Antoine Perrier, le vice-président parvint à obtenir le retour de trente et un de ses membres, ce qui permit le règlement des contentieux les plus urgents. Au total, le Conseil a donc réussi à fonctionner, de façon plus difficile, plus tendue et pourtant relativement satisfaisante compte tenu de la situation. C'est un bon

---

30 Rapport Marin, résumé par *Les Archives de la Grande Guerre*, février 1921, « Les pertes des nations belligérantes au cours de la Grande Guerre », p. 37-61, tableau E, p. 50. Les chiffres donnés sont un ordre de grandeur; le tableau donne des chiffres précis pour une dizaine de dates du 1<sup>er</sup> août 1914 au 11 novembre 1918.

exemple, peut-être un peu privilégié, de la façon dont les institutions se sont adaptées à la guerre pour permettre à l'État de la mener.

\*  
\* \*

Jusqu'ici, l'historien se trouvait sur un terrain familier : la question de savoir si le Conseil d'État a subi la guerre de la même façon et au même degré que les autres administrations ne posait pas de problème particulier. Mais le fonctionnement du Conseil n'est pas seulement une question matérielle : c'est une question fondamentale pour la gestion d'une situation d'exception. Elle concerne directement le Conseil d'État, à la fois dans sa fonction consultative et dans sa fonction contentieuse.

La fonction consultative du Conseil était plus limitée qu'aujourd'hui puisque les projets de loi ne requéraient pas son avis. Elle sera étudiée cet après-midi par Olivier Carton dans sa partie générale. Mais la loi du 5 août 1914 avait donné au Conseil une responsabilité qui incombait traditionnellement au Parlement, puisqu'elle avait permis au Gouvernement d'engager – à titre provisoire – tous les crédits nécessaires à la défense nationale par décret pris en Conseil d'État. Du 4 août au 22 décembre 1914, ce sont ainsi 6 441 000 francs qui ont été engagés<sup>31</sup>. C'est dire avec quel intérêt nous écouterons l'intervention de Catherine Lecomte.

La fonction contentieuse du Conseil voyait simultanément son importance accrue par le régime d'exception qui limitait sérieusement l'exercice des libertés pendant la guerre. Ce régime repose juridiquement sur deux dispositifs analysés magistralement dès 1915 par Joseph-Barthélemy<sup>32</sup> : l'état de siège, et l'état de guerre. L'état de siège a été défini par les lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878. Une loi du 5 août 1914 décide que l'état de siège, qui a été mis en vigueur par le président de la République pour la totalité du territoire métropolitain, pourra être levé ou rétabli par lui jusqu'à la fin de la guerre. Or la loi de 1849 donne aux militaires des pouvoirs importants de perquisition, d'interdiction des réunions, de restriction des circulations ; elle leur permet, s'ils le jugent bon, de soumettre aux conseils de guerre les crimes et délits contre la sûreté de la République. L'état de guerre, défini par un décret du 4 octobre 1891 et appliqué lui aussi à la totalité du territoire de la Métropole et pas seulement aux départements du front, applique à tous les conseils de guerre les règles de compétence et de procédure en vigueur pour les conseils de guerre aux armées, ce qui permet de juger les inculpés sans instruction préalable. Une troisième disposition, assez étonnante puisqu'elle ne respecte pas la hiérarchie des textes législatifs et réglementaires, mérite d'être citée, d'autant qu'elle concernait les généraux limogés par Joffre en 1914 : il s'agit du décret du 15 août 1914 qui suspend l'application de l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905, article qui donnait aux militaires sanctionnés

---

31 Joseph-Barthélemy, « Notes de droit public sur le droit public en temps de guerre », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1915-1, p. 134-162, p. 154.

32 Art. cit.

le droit de consulter leur dossier. Cette suspension fut étendue à l'ensemble des fonctionnaires par le décret du 10 septembre 1914.

On le voit, les libertés individuelles pouvaient être sacrifiées aux impératifs de la guerre. Il appartenait au Conseil d'État d'éviter qu'elles ne le soient abusivement. A-t-il été saisi ? Par qui et pourquoi ? Comment a-t-il statué ? Il est possible que les recours en ce domaine aient été peu nombreux, ce qui pourrait être interprété comme un signe de la modération, du républicanisme des autorités militaires, qui semblent avoir collaboré avec les autorités civiles sans se substituer à elles. Mais peut-être aussi le contexte rendait-il très difficile de saisir le Conseil ? En un tout autre temps, celui d'une guerre qui ne portait pas ce nom, il n'a guère eu à statuer sur les internements administratifs pourtant nombreux en Algérie<sup>33</sup>. Ce sera tout l'intérêt de la dernière session de notre colloque que d'étudier très précisément à la fois l'évolution de la doctrine, avec Bernard Pacteau, les innovations jurisprudentielles, avec le président Bernard Stirn, et le contentieux lui-même, qu'analysera Jean Barthélemy. Les historiens attendent ici beaucoup des juristes, mais la matière est si vaste qu'il faudrait peut-être un nouveau colloque pour l'épuiser... et encore.

\*

\* \*

Vous me permettez de conclure par une remarque un peu provocatrice. Nous sommes très fiers de la grande Révolution et de la Déclaration des droits de l'homme. Je ne suis pas certain qu'elle protège mieux les citoyens que l'*Habeas Corpus* de nos amis britanniques. Dès lors qu'ils remplissent les conditions d'âge et de santé qu'il a lui-même fixées, l'État français ne reconnaît pas aux citoyens le droit de ne pas faire la guerre. La question de savoir si le Conseil a jugé des refus de rejoindre le front ne se pose donc pas : non seulement il n'aurait sans doute pas été compétent, mais, à ma connaissance, aucune loi ne permettant d'exemption à l'impôt du sang, de tels recours étaient impossibles. L'État de Sa Gracieuse Majesté ne se reconnaissait pas un pouvoir aussi étendu : mourir pour la patrie était un devoir moral avant de devenir une prescription légale ; comme les dominions, le Royaume-Uni ignorait la conscription. Aussi, quand il l'institua en 1916, accepta-t-il que les appels sous les drapeaux puissent être contestés devant les tribunaux : 750 000 procédures furent engagées, et certains juges acceptèrent l'objection de conscience. Il y a là un contentieux inimaginable en France, et dont le Conseil d'État n'a donc pas eu à connaître. Sans doute est-ce là le propre d'une époque où la légitimité de l'État n'était pas contestée et où le droit se définissait strictement par la loi. La question des limites à l'impôt du sang n'en reste pas moins capitale, et elle n'a pas été posée en France pendant la Première Guerre mondiale, ni d'ailleurs pendant la Seconde.

---

33 Sylvie Thénault, « La guerre d'Algérie au Conseil d'État », in Jean Massot (dir.), *Le Conseil d'État et l'évolution de l'outre-mer français du XVIII<sup>e</sup> siècle à 1962*, Paris, Dalloz, 2007, p. 199-220.

Première partie

# **Les hommes et la guerre**





# Introduction

Martine de BOISDEFFRE

Depuis un an maintenant, notre pays et beaucoup d'autres avec lui sont entrés dans le cycle de commémoration de la guerre de 1914-1918, la Grande Guerre, comme il est coutume de dire.

Ce conflit d'ampleur mondiale, aux dimensions aussi complexes que multiples, qui marque le vrai début du <sup>xx</sup>e siècle, a profondément bouleversé notre pays, dans ses hommes, sa chair, dans ses institutions, son organisation, dans sa vie tout simplement, son fonctionnement. Comme toutes les institutions françaises, le Conseil d'État et les conseils de préfecture ont été touchés par la Grande Guerre.

Le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a considéré qu'il ne pouvait rester à l'écart de ce temps de mémoire, mais aussi d'histoire. Il a estimé qu'il était indispensable et qu'il serait intéressant de se pencher sur cette période, d'autant qu'elle a été, étrangement, dirais-je, peu étudiée. L'ouvrage publié en 1974 au CNRS, par exemple, qui s'intitule *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, en parle au fil de l'eau sans traiter le sujet en lui-même. Des conférences ont d'ores et déjà été données sur des sujets relatifs à ce thème, d'autres le seront.

Dans ce colloque, nous avons souhaité embrasser, car c'est le champ de notre réflexion et de notre mission, à la fois le Conseil d'État et les conseils de préfecture, ainsi que les avocats aux conseils.

Nous avons aussi essayé, avec présomption peut-être, de traiter le rapport à la guerre, sous différents aspects.

Pour une institution, comme pour toute communauté humaine, la guerre signifie d'abord le départ, parfois sans retour, de certains des siens : ceux qui montent au front pour combattre ; ceux qui s'en vont administrer la guerre, à l'arrière. Quels étaient-ils ? Combien étaient-ils ? Qu'ont-ils fait ? Voilà les questions auxquelles nous avons tenté de répondre et qui n'ont pas fait à ce jour l'objet d'étude de synthèse, à partir d'archives qui n'ont encore livré qu'une partie de leurs secrets.

La guerre impose ensuite l'adaptation à ces absences, le changement de fonctionnement sinon d'organisation, qui permettent la poursuite de la mission et conduisent déjà à réfléchir à ce que sera l'après-guerre.

Une mission que la guerre peut aussi faire évoluer, car le temps de la guerre a des caractéristiques qu'évoque Roger Martin du Gard dans *L'Été 1914*, en ces termes : « l'équilibre universel semblait rompu ; l'imprévu régnait, l'exceptionnel était devenu la loi ». D'où les trois temps, les trois pans de ce colloque dont les deux derniers prennent en ce jour une résonance particulière.

Nous avons voulu asseoir nos travaux sur une exploitation des archives qui, je le répète, ne fait que commencer et méritera d'être poursuivie, et les nourrir par les contributions de différents intervenants – universitaires, membres du Conseil d'État et avocats aux conseils. Je tiens à les remercier chaleureusement de leur engagement.

Je veux également exprimer ma vive gratitude aux membres du Comité d'histoire du Conseil d'État et tout particulièrement ceux qui ont accepté de participer à ce colloque, à Emmanuelle Flament-Guelfucci et à toute son équipe, sans qui ce colloque n'aurait pas été possible, à la direction de la communication et aux personnes qui, à la cour administrative d'appel de Versailles, m'ont apporté leur aide.

Nous avons eu le privilège de bénéficier depuis le début du label de la Mission du Centenaire et de la bienveillante attention de son conseil scientifique. Grâce en soit rendue au général Irastorza, à Antoine Prost, sans oublier Joseph Zimet.

Il me reste à souhaiter que nous bénéficierons tous de votre attention tout aussi amicale, et moi en particulier, pour cette première partie de nos travaux qu'il me revient d'animer et qui porte sur les hommes et la guerre.

Avant de donner la parole à chacun des orateurs, il m'a paru utile en quelque sorte de planter le décor et de vous faire un tableau en trois dimensions de ce que sont alors le Conseil d'État, les conseils de préfecture et les avocats aux conseils. Les données que je vais vous fournir sont pour l'essentiel quantitatives, hormis pour le Conseil d'État où j'entrerai un peu plus dans le détail de l'organisation.

## Le Conseil d'État

### *Les membres du Conseil d'État*

En 1914 les membres du Conseil d'État sont au nombre de 130, dont le vice-président, 5 présidents de section, 29 conseillers d'État, 21 conseillers d'État en service extraordinaire, 37 maîtres des requêtes dont le secrétaire général, 37 auditeurs.

Les statistiques montrent une érosion du corps à la fin de la guerre, en particulier en ce qui concerne les auditeurs. Cette différence s'explique par les disparitions mais aussi par l'absence d'organisation du concours d'auditorat pendant la guerre. Il peut être intéressant de signaler à cet égard les difficultés de recrutement rencontrées au sortir de la guerre. Le président du jury du concours de l'auditorat en 1918 relevait le caractère anormal des conditions du concours organisé afin de recruter quatre auditeurs auquel, *in fine*, seuls quatre candidats s'étaient présentés. Bien évidemment, les conditions des concours suivants ont été bien plus satisfaisantes et ont permis de procéder au recrutement rendu nécessaire par les vacances laissées du fait des conséquences tragiques de la guerre mais aussi par l'explosion des affaires contentieuses.

Il faut aussi souligner que, durant la guerre, des entrées se font au niveau des maîtres des requêtes. C'est le cas par exemple d'Albert Delfau qui est nommé maître des requêtes en décembre 1916. Âgé alors de 36 ans, il est mobilisé depuis



1914 et le restera jusqu'en février 1917, date à laquelle il rejoint effectivement le Palais-Royal après avoir été notamment sous-préfet de Bourgneuf et secrétaire général de la préfecture de la Haute-Vienne. Il sera, de 1920 à 1923, délégué dans les fonctions de directeur de l'Intérieur du Territoire de la Sarre et de 1933 à 1936 dans celles de président du conseil de préfecture de la Seine. Cette arrivée, avec d'autres, vise à répondre au besoin qu'exprime le vice-président en 1916 de 10 maîtres des requêtes supplémentaires.

En mai 1919, les membres du Conseil d'État sont au nombre de 116 dont le vice-président, 5 présidents de section, 29 conseillers d'État, 19 conseillers d'État en service extraordinaire, 38 maîtres des requêtes dont le secrétaire général, 24 auditeurs.

Le Conseil d'État est organisé en quatre sections administratives qui ne sont pas consultées, comme l'a rappelé Antoine Prost, sur les projets de loi et une section du contentieux. Le vice-président René Marguerie, fils du conseiller de préfecture Pierre Marguerie, a été nommé le 15 mars 1913 (auditeur en mai-août 1871 et depuis le concours d'octobre 1872). Il le sera jusqu'en 1919. Les présidents de section sont quasiment stables pendant toute la durée de la guerre. Deux d'entre eux (Paul Gervais de Rouville et Émile Cotelte) ne sont pas issus du concours de l'auditorat mais de nominations au tour extérieur comme maîtres des requêtes en 1879.

- Le président de la section du contentieux Émile Mayniel est nommé en même temps que le vice-président, soit en 1913 (auditeur depuis 1865). Il meurt en janvier 1918 (né en 1843) et est remplacé par Jean Romieu.

- Henry Hébrard de Villeneuve est président de la section de l'Intérieur depuis octobre 1911 (auditeur depuis 1874). Il le restera jusqu'à sa nomination comme vice-président du Conseil d'État en 1919.

- Président de la section de Législation en 1911, Robert de Moüy est nommé président de la section des Finances, de la guerre et des colonies en 1915 (auditeur en 1879). Il y remplace Paul Gervais de Rouville.

- Celui-ci est nommé en janvier président de la section de Législation qui a été créée en 1880 et qui couvre la justice, les affaires étrangères puis la section spéciale du contentieux (ancien chef de cabinet, nommé maître des requêtes au tour extérieur en juillet 1879).

- À la section des Travaux publics, Émile Cotelte préside de 1911 (ou 1912) à 1917 (c'est un membre du corps préfectoral, nommé maître des requêtes au tour extérieur en 1879). Il est remplacé par Théodore Tissier futur vice-président du Conseil d'État (1928-1937) en janvier 1918 (auditeur en 1891, démissionne en 1907, nommé conseiller d'État en 1909 ; il fut aussi successivement : directeur des services du cabinet du garde des Sceaux en 1914 et en octobre 1915 directeur des services du président du Conseil, ministre des Affaires étrangères).

- Les effectifs des sections administratives en novembre 1919 sont de 71 : section de Législation (12), Intérieur (17), Finances (23), Travaux publics (19).

- La section du contentieux est divisée en trois sous-sections qui comprennent chacune de 10 à 12 membres. La section spéciale du contentieux est aussi divisée en 3 sous-sections qui comprennent de 9 à 15 membres. Le président

de la section de Législation est en même temps président de la section spéciale du contentieux comme indiqué ci-dessus : Robert de Moüy jusqu'en 1913 puis Paul Gervais de Rouville.

### *Les personnels du Conseil d'État*

Vingt-cinq sont recensés à l'annuaire, mais tout le monde n'y figure pas. Jules Noël, maître des requêtes, est secrétaire général pendant toute la période (1910-1920). Il a 54 ans en 1914. Le secrétaire du contentieux est le plus important des membres des personnels.

### Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Le nombre des cabinets d'avocats aux conseils, d'après les annuaires, est le même en 1914 et en novembre 1919 : 60.

### Les conseils de préfecture

En 1914, 276 postes de conseiller de préfecture sont affectés dans 90 conseils. Ceux-ci sont composés de 3 membres, sauf le conseil de la Seine qui en compte 9 et est présidé par un membre du Conseil d'État.

# Les mobilisations, au front et à l'arrière, des membres et agents du Conseil d'État

Antoine PERRIER

La mobilisation des membres du Conseil d'État s'inscrit dans un des défis de l'État de la Première Guerre mondiale : l'augmentation drastique de ses besoins, et la pénurie de personnel, comme le souligne Fabienne Bock<sup>1</sup>, historienne du Parlement sous la Grande Guerre. À cet égard, le Conseil d'État présente, comme souvent, un beau paradoxe : fortement touché par la mobilisation qui ne faisait pas d'exception et désireux de soutenir l'effort patriotique de guerre, il finit par retirer tous ses membres ou presque du front. Ce qui explique le faible nombre de morts, et le nombre encore plus faible de prisonniers.

La question, si on la prend sous un tour polémique, pourrait se résumer ainsi : le Conseil d'État est-il un corps de guerriers, ou un corps d'embusqués ? Dès le début de la guerre le thème circule, avec une forte connotation populiste par endroits<sup>2</sup>. En 1936, Léon Blum en fait encore les frais dans la presse anti-sémite, ayant passé la guerre dans le cabinet de Marcel Sembat<sup>3</sup>, ministre des Travaux publics. En vérité, le Conseil d'État a refusé l'alternative, en inventant une nouvelle forme de service par un certain tour de force. Celui-ci renverse le sens de la mobilisation, qui ne se limite plus au don physique au front. Par conséquent, les postes administratifs auxquels ses membres sont affectés, dans les administrations militaires ou au Conseil d'État, sont considérés comme des façons de soutenir l'effort militaire. Il ne s'agirait pas, autrement dit, de « *refus de faire la guerre* » ou de stratégies d'évitement étudiées par l'historiographie<sup>4</sup>. Administrer, c'est encore faire la guerre, c'est même faire la guerre encore plus utilement pour un corps de juristes.

Ce qui pose la question des compétences propres des membres du Conseil d'État dans le cadre de la Grande Guerre. Nous pourrions ainsi reconnaître, à

- 
- 1 Fabienne Bock, « 26. Des “fonctionnaires temporaires” durant la Grande Guerre », *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, « Espace de l'histoire », 2000, 580 pages.
  - 2 Charles Ridet, *Les Embusqués*, Armand Colin, Paris, 2007.
  - 3 *Ibid.*, p. 7. Ch. Ridet cite *L'Action française*, en 1936, qui dénonce les embusqués de la famille Blum.
  - 4 Voir les travaux d'André Loez (*14-18, les refus de la guerre. Une histoire des mutins* (Gallimard, 2010)) et très récemment Vincent Viet, *La Santé en guerre, 1914-1918. Une politique pionnière en univers incertain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015. Voir également Emmanuel Saint-Fuscien « Les mutilations françaises dans l'armée française : pratiques de soldats, discours de médecins », in *Du front à l'asile. Expériences de la folie de la Grande Guerre aux années 1920*, S. Tison et H. Guillemain (dir.), Rennes, PUR, 2013, p. 195-206.

travers les formes de leur mobilisation, un certain style du Conseil d'État, une large gamme de compétences et un sens de l'adaptation aux circonstances. La guerre est aussi un révélateur de la spécificité du Conseil d'État comme institution, spécificité que nous mettrons en miroir avec la mobilisation des avocats aux conseils<sup>5</sup>. Ce que démontre également la singularité de ce qu'on pourrait considérer comme la conception de la guerre du Conseil d'État, c'est la diversité des lieux du conflit, au front et à l'arrière. À partir de l'analyse des fonds du secrétariat général du Conseil d'État<sup>6</sup>, on peut distinguer deux formes de mobilisation des membres, au front et à l'arrière, avant d'évoquer avec moins de détails le sort des agents.

## Le service dans les armées

### La mobilisation des membres du Conseil d'État : une mobilisation spécifique, peu exposée et administrative

En 1914, les membres du Conseil d'État sont concernés par la mobilisation générale, selon le principe d'une conscription universelle et égalitaire. Les concernés au premier chef sont les premières classes de recrutement, une classe se définissant par l'année du service militaire. Les membres du Conseil d'État, souvent issus de classes plus anciennes, ne sont donc pas parmi les premiers conscrits<sup>7</sup>. Néanmoins le principe de la mobilisation générale ne soustrait, quelques semaines après la mobilisation, que les membres du Conseil les plus âgés, à savoir les conseillers d'État, à l'exception d'un engagé volontaire, Henri Collignon.

Le temps du service est en effet long, et les mobilisés sont divisés dans plusieurs classes :

- les membres de l'armée active (service militaire armé pour les jeunes gens, les classes 1911, 1912 et 1913 et service auxiliaire)
- les membres de l'armée de réserve active (classes plus âgées à savoir 1900 à 1910, ayant fini leur service, donc) ;
- les membres de l'armée territoriale (classes 1893 à 1899) pour des actions spécifiques, moins exposés ;
- la réserve de l'armée territoriale (classes 1892 à 1887) qui n'est pas immédiatement mobilisée ;
- puis la libération du service militaire.

---

5 Toute notre reconnaissance va à M. le président Jean Barthélemy pour la mise à disposition et le choix des documents portés à notre connaissance.

6 Conservés aux Archives nationales sous le numéro de versement 20040382.

7 Philippe Boulanger, « Les conscrits de 1914 : la contribution de la jeunesse française à la formation d'une armée de masse », *Annales de démographie historique*, Éditions Belin, n° 103, 2002, p. 11-34.

Les classes de 1887 à 1914 ont été mobilisées, cet effort exceptionnel aboutissant au nombre de 8 millions de soldats<sup>8</sup>. Le Conseil d'État est donc largement touché par la mobilisation générale.

En observant les affectations de 1914, on constate en effet un effectif de 56 membres mobilisés dans différents services sur 104 membres<sup>9</sup>, soit à peu près la moitié des membres, les autres étant libérés du service militaire, exemptés ou réformés. On peut ainsi observer qu'il s'agit surtout des maîtres des requêtes et des auditeurs :

Grade	Mobilisation	
	Oui	Non
Auditeur de deuxième classe	11	3
Auditeur de première classe	17	8
Maître des requêtes	26	8
Conseiller d'État	2	29
Total	56	48

Il faut mentionner que, sur ces 56 mobilisés, 9 sont en service auxiliaire ; ils ne sont pas affectés à proprement parler au front. Ce qui fait un total plus exact de 47 membres mobilisés, sur les 104 membres que le Conseil compte en principe à cette époque. Déterminer le nombre de membres est excessivement compliqué, dans la mesure où le corps est mobile, il se redéfinit en fonction des morts, des démissions, des nominations au tour extérieur. Les documents présents dans les fonds d'archives du secrétariat général ne sont généralement pas datés avec une précision suffisante pour déterminer le nombre de membres à un instant donné.

La baisse est radicale en 1918 puisque ne demeurent mobilisés que 6 auditeurs de première classe, aucun de deuxième, et 20 maîtres des requêtes.

8 André Corvisier (dir.) et Guy Pedroncini, *Histoire militaire de la France*, vol. III : de 1871 à 1940, Paris, Presses universitaires de France, 1992, 522 pages.

9 Les chiffres sont très variables selon les sources, qui peuvent dire 102 également. Le corps est de toute façon très mobile durant la guerre.

Ces chiffres sont complexes à interpréter dans la mesure où les listes dressées sont lacunaires, corrigées, et peu fixes dans le temps. Les archives ne se prêtent donc pas de ce point de vue à une analyse quantitative précise. En termes qualitatifs il est possible de dessiner des évolutions plus nettes :

1914 Nature de l'affectation	Somme
Aéronavale	1
Chemins de fer	2
Commis d'administration	3
État-major	9
Génie	1
Infanterie	15
Intendance	13
Ministère de la Guerre	1
Santé	2
Services auxiliaires	9
Total	56

La majorité des membres est affectée dans l'infanterie et l'intendance ; avec une répartition relativement équitable entre auditeurs et maîtres des requêtes pour l'intendance (7 auditeurs et 6 maîtres des requêtes), en revanche l'infanterie est occupée par les auditeurs qui sont généralement sous-officiers (il n'y a que deux lieutenants) (12 auditeurs, 1 conseiller, 2 maîtres des requêtes). Seuls des officiers sont mobilisés dans les services d'état-major : il s'agit d'un nombre écrasant de maîtres des requêtes, qui sont 7 sur 9, plus 2 auditeurs de première classe. Néanmoins, la répartition des grades militaires ne suit pas systématiquement celle de l'avancée dans le tableau. Il semble évident que la question des compétences ainsi que celle de l'ancienneté dans le service déterminent la qualité de l'affectation, sans que ce facteur ne soit déterminant. Cela explique que la quasi-totalité des auditeurs soit affectée dans l'infanterie et l'intendance, c'est-à-dire au front.

Cependant, la part des membres du Conseil d'État confrontée au feu de l'ennemi se révèle moins importante à y regarder de plus près. Si l'on compte les membres affectés dans l'infanterie et les deux membres de l'intendance affectés à un régiment (les autres sont cadres dans les services des grandes villes), seuls 17 membres sont au front, soit moins d'un tiers des effectifs. Ce qui n'empêche pas des expériences combattantes, comme en témoigne la mort d'Albert Feldmann, auditeur mobilisé comme sergent au 26<sup>e</sup> d'infanterie, tombé le 9 mai 1915 dans le combat de Neuville-Saint-Vaast<sup>10</sup>. Dans un autre registre, René de Lavaissière de Lavergne, avocat aux conseils, s'est illustré dans l'aviation, à la tête de l'aéronautique du 38<sup>e</sup> régiment d'aviation, comme en témoignent ses nombreuses citations<sup>11</sup>. En somme, l'expérience est plutôt brève, à l'image de celle de Léon

10 *Le Matin*, 9 juin 1915.

11 Voir René de Lavaissière de Lavergne, *Souvenirs d'un artilleur et pilote de la Grande Guerre*, Paris, Les éditions de l'officine, 2011.



Noël, qui avait insisté pour rejoindre le front malgré sa santé fragile, qui combat pendant « *quelques jours* » seulement. Réaffecté au Conseil d'État très vite, il dit en éprouver beaucoup de culpabilité et se dira très affecté par cette expérience<sup>12</sup>.

Les affectations vont se diversifier à partir de 1917 avec la mise en place de régiments d'artillerie et de génie. Les proportions restent assez identiques.

1917 Nature de l'affectation	Somme
Aéronavale	2
Artillerie	5
Chemins de fer	3
Commis d'administration	2
État-major	6
Génie	1
Infanterie	12
Intendance	17
Services auxiliaires	7
Services de santé	1
Total	56

Le fait principal des années 1914-1917 ne se lit pas dans les affectations, mais dans la nature des missions assurées par les membres au service de l'armée. Beaucoup sont détachés dans des missions administratives particulières, tout en étant considérés comme mobilisés dans les armées. Certains, comme Basset, sont détachés dans les bureaux du ministère de l'Armement, Pichon au ministère du Ravitaillement<sup>13</sup>, ministère d'exception aux besoins nouveaux. La plupart, comme Laurent, Bonifas, Riboulet, sont affectés au ministère de la Guerre, dans le cabinet du ministre ou dans les bureaux. Edmond Mazerat, en service auxiliaire, est chef de cabinet du ministère de l'Agriculture, Bouchard au ministère de l'Intérieur. Les besoins d'administrations nouvelles et la poursuite du service dans les administrations régaliennes traditionnelles se confondent donc.

D'autres assument des fonctions dans les quartiers généraux étrangers (pour des raisons diverses : compétences linguistiques, prestige, pratique éprouvée des relations internationales) ; Perrier est en Angleterre, Roussel et Rivet sont en Belgique, et quelques-uns dirigent l'administration des territoires reconquis d'Alsace en 1918. Il s'agit là de missions d'exception, réclamant un sens de l'organisation adapté à des circonstances inhabituelles.

On observe une répartition à peu près semblable pour les 47 avocats aux conseils mobilisés en 1914, dont environ 20 % seulement sont mobilisés dans l'infanterie. La présence dans l'intendance est beaucoup moins importante. Au regard de l'âge et de la qualité sociale assez équivalente des avocats, la mobilisation prend un visage semblable.

12 Yves Beauvois, *Léon Noël, de Laval à de Gaulle, via Pétain (1888-1987)*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2001, p. 43-45.

13 Qui est un sous-secrétariat d'État qui dépend du ministère de l'Agriculture.

En somme, le Conseil d'État est caractérisé par une mobilisation singulière. Elle est à la fois protégée, sans danger mortel, en raison des affectations de la plupart des membres, mais aussi spécifique à un corps de hauts fonctionnaires. Les membres du Conseil d'État continuent en effet à servir dans l'administration. Cet éloignement du front est semblable pour les avocats aux conseils. Nos informations sont plus lacunaires, mais on observe que, dès le début de l'année 1915, la plupart des avocats sont détachés au ministère de la Guerre ou attachés à des fonctions administratives dans les états-majors. La plupart des hommes sont conduits à assumer d'autres missions que le service des armées. Toutefois, les affectations des avocats et des membres ne sont pas semblables, ce qui nous conduit à l'idée d'une compétence particulière des membres du Conseil d'État pour la guerre.

### Les compétences administratives des membres au service de la guerre

La nature de l'affectation de la plupart des membres du Conseil d'État trouve sa raison dans les compétences techniques des membres mais aussi dans leur faculté d'adaptation. On peut, à cet égard, distinguer deux formes de compétences mises au service de la guerre dans les armées. En premier lieu, il existe une compétence proprement juridique, qui est celle de Georges Pichat qui organise et dirige le service du contentieux auprès du Grand État-major général. Au-delà du droit, une compétence plus large peut servir généralement dans les ministères. Les archives ne permettent pas de déterminer avec précision la nature exacte de ces services, mais quelques sources permettent d'en imaginer la teneur.

Selon son ami Gabriel Puaux, le général Joffre « *met à l'épreuve l'administrateur et le juriste* » quand il appelle Georges Pichat au service<sup>14</sup>. L'enjeu est de taille pour l'armée, qui doit affirmer sa discipline, assurée par une justice rapide et irréprochable. Pichat recense alors les avocats, s'assure de la compétence des commissaires. En 1917, il doit arbitrer entre la pression de l'État-major pour être intraitable avec les mutins, et un Gouvernement plus enclin à ménager ces lassitudes. Selon son ami, le général Pétain vit en lui un implacable serviteur de l'État doublé d'un chrétien compréhensif pour les soldats. Pichat est ainsi cité, pour ses qualités d'organisation, à l'ordre de la Nation. Cette tâche entièrement nouvelle réclamait de l'inventivité de la part du maître des requêtes, mais il restait encore toutes les tâches traditionnelles de l'État qui devait poursuivre sa marche pendant la guerre.

Une lettre du ministre de la Guerre au garde des Sceaux ne laisse pas de doute sur la qualité du service qu'Edmond Laurent rend au ministère. Maître des requêtes depuis 1910, mobilisé comme attaché de première classe dans l'intendance, il est, en 1917, détaché au ministère de la Guerre. C'est pourquoi le ministre refuse, chose exceptionnelle, sa réaffectation au Conseil d'État le 9 avril 1918,

---

14 Gabriel Puaux, *Notice sur la vie et les travaux de Georges Pichat : 1867-1950*, lu dans la séance du 29 juin 1953, Académie des sciences morales et politiques, Paris, Firmin-Didot, 1953, p. 8-12.

en raison de « *missions importantes* », dont la nature exacte nous échappe, que Laurent doit terminer. Plus tard, le 15 mai, il salue les « *excellents services qu'il a rendus dans ses divers emplois* », emplois, ajoute-t-il, « *où il a donné les preuves d'une réelle connaissance de l'organisation du département, d'une heureuse compréhension de l'adaptation des règles administratives aux nécessités de l'état de guerre*<sup>15</sup> ».

Le cas de Laurent illustre bien la nature singulière des facultés des membres du Conseil d'État, qu'on peut constater en d'autres matières, sous d'autres temps « *exceptionnels* » comme durant la lutte anticongréganiste<sup>16</sup>. Tout est dans le mot « *adaptation* » : un membre du Conseil sait rendre le droit ployable, il adapte les règles aux volontés de l'Administration, aux principes du législateur, et harmonise les besoins d'un moment avec l'architecture générale du droit. C'est, dans le fond, le sens de la fonction consultative du Conseil, qui est donc une bonne école pour des administrateurs de guerre. Somme toute, ni Pichat ni Laurent ne possédaient de compétences préalables sur l'administration militaire. Ayant fait leur carrière au Conseil, ils font montre d'un sens de l'adaptation du droit aux circonstances, savoir-faire porté ici à un certain niveau de virtuosité durant la Grande Guerre.

Cette spécificité des membres du Conseil d'État s'éclaire avec la comparaison des affectations administratives des avocats aux conseils, qui sont, pour la plupart, substitués ou commissaires du Gouvernement dans les conseils de guerre. Rares sont ceux qui, comme Edmond Hannotin, sont chargés de fonctions d'administration, puisqu'il est affecté à Belfort dès 1915 pour organiser le territoire. Et il faudrait encore préciser qu'Hannotin est un ancien membre du Conseil d'État. Les membres du corps sont ainsi mobilisés pour leurs fonctions proprement administratives durant la Grande Guerre, quand ils sont mobilisés sous les drapeaux.

En conséquence, la distinction entre le front et l'arrière est poreuse, puisque peu de membres sont mobilisés au front. C'est pourquoi il faut comprendre le service à l'arrière, au Conseil d'État, comme une autre façon de faire la guerre.

## Le service à l'arrière : administrer c'est aussi faire la guerre

### Le retour des membres à partir de 1916 au Conseil d'État

Le 17 mars 1916, le vice-président du Conseil d'État écrit au ministre de la Guerre : « *jusqu'à présent le Conseil d'État avait tenu à l'honneur de ne demander pour aucun de ses membres appelés sous les drapeaux une dérogation aux obligations du service militaire, exception faite toutefois pour les maîtres des requêtes et les auditeurs*

---

15 Lettre du ministre de la Guerre au vice-président du Conseil d'État, 15 mai 1918, 20040382/366.

16 A. Perrier, *La Foi des tièdes : les membres catholiques du Conseil d'État et la querelle congréganiste (1900-1904)*, mém. de master, dir. P.-A. Rosental, Institut d'études politiques de Paris, 2014, dactyl.

*classés dans les services auxiliaires* » ; c'est en effet ce que nous avons pu constater pour l'année 1914, les membres en service auxiliaire, s'ils ne sont pas libérés de leurs obligations militaires, sont en poste au Conseil d'État.

Le vice-président ajoute cependant un peu plus loin : « *cette décision a permis aux sections administratives de continuer à fonctionner d'une façon relativement satisfaisante et aux sections du contentieux de statuer sur un certain nombre de pourvois de manière à ne pas interrompre complètement le cours de la justice administrative*<sup>17</sup> ». Le cadre posé est bien celui d'une continuité de l'État que le Conseil doit assurer.

Cependant, un nouveau besoin se fait sentir selon le vice-président à partir de 1916. Il ajoute dans cette lettre qu'il lui manque 58 collaborateurs mobilisés<sup>18</sup>, et que le Conseil fonctionne avec 9 maîtres des requêtes et 10 auditeurs. C'est pourquoi le vice-président demande 10 maîtres des requêtes supplémentaires.

Cette demande est liée à un contexte particulier : la question des pensions militaires, nécessité de guerre reconnue par la loi du 18 février 1916 qui institue un service général des pensions. En conséquence, le Conseil d'État est proprement engorgé, aussi bien dans ses activités contentieuses qu'administratives. Des lettres des présidents de section permettent d'avoir une idée du difficile fonctionnement du Conseil d'État avec des effectifs réduits : du 15 août 1914 au 15 août 1915, 275 pourvois en matière de pension sont connus, l'année suivante c'est 1 004 pourvois, et seuls 432 peuvent être traités<sup>19</sup>. De la même façon, le ministre des Finances a adressé plus de 15 000 dossiers de pension à la section des Finances du 1<sup>er</sup> novembre au 19 décembre 1916<sup>20</sup>.

Dès avril 1916, cinq maîtres des requêtes et six auditeurs sont rappelés<sup>21</sup>. Mais les besoins sont toujours instants au mois de décembre, et le vice-président redemande dix nouvelles réaffectations, au nom des « *milliers de dossiers en souffrance au Conseil d'État* », selon l'expression de René Marguerie<sup>22</sup>. Il y a fondement à prendre une « *décision de principe* », à la fin de l'année 1916. Il a fallu l'intervention de M. Lefas, président de la commission des pensions à la Chambre des députés, au nom des « *veuves et des orphelins qui attendent depuis longtemps que leur requête soit instruite et qu'on leur verse ce qui leur est dû au nom de la patrie*<sup>23</sup> ».

---

17 Lettre du vice-président du Conseil d'État au ministre de la Guerre, 17 mars 1916, 20040382/366.

18 Cela indique qu'il s'est donc ajouté deux membres supplémentaires entre 1914 et 1916, dont les noms ne peuvent être retrouvés.

19 Lettre du président de la section du contentieux au vice-président du Conseil d'État, 23 décembre 1916, 20040382/366.

20 Lettre du président de la section des Finances au vice-président du Conseil d'État, 25 décembre 1916, 20040382/366.

21 Fochier, Legrand, Ripert, Bonifas, Delaitre (maîtres des requêtes), Duléry, Trochon, Labouchère, Grélat, Weill, Bonnet (auditeurs).

22 Lettre du vice-président du Conseil d'État au ministre de la Justice, 26 décembre 1916, 20040382/366.

23 Note du vice-président, 20040382/366.

La décision consiste ainsi à rappeler les membres du Conseil mobilisés selon plusieurs mécanismes :

- les membres dépendant du service auxiliaire demeurent au Conseil d'État,
- les officiers sont mis hors cadre,
- les sous-officiers et hommes de troupe sont mis en sursis d'appel.

Ces demandes passent par l'inspection générale du sursis d'appel du gouvernement militaire de Paris principalement ou d'autres villes, et sont examinées par une commission. Les procédures sont longues et très contrôlées. Les lois Dalbiez de 1915 et Mourier de 1917 ont fixé des cadres rigides pour chasser les « *embusqués* », mais elles admettent le principe de l'« *indispensabilité* » de certains fonctionnaires<sup>24</sup>. C'est dans ce cadre sévère que s'inscrivent ces réaffectations.

Les procédures se multipliant, en 1917 (à un moment imprécis de l'année), seuls 25 membres sont encore au service de l'armée, la plupart étant généralement en mission dans les ministères, du Ravitaillement ou de l'Armement, dans les quartiers généraux à l'étranger, ou pour l'administration de l'Alsace. Trente et un membres sont remis à la disposition du Conseil d'État, soit plus de la moitié des membres. On peut donc dire que, dès la fin de 1917, année charnière s'il en est, il n'y a presque plus de membres au front.

## Le contentieux, c'est aussi faire la guerre

Plusieurs questions se posent face à une telle démobilisation : comment le Conseil d'État parvient-il à obtenir ses sursis ? Quelles sont les raisons qu'il invoque ? Peut-on leur imposer le grief de l'époque, celui d'être un corps d'embusqués ?

Concernant les moyens d'obtenir un tel sursis, l'historien doit constater le poids du Conseil d'État au sein des institutions républicaines. C'est souvent par la médiation du ministre de la Justice, René Viviani (qui préside, à cette époque, le Conseil d'État), auprès du ministre de la Guerre que les affaires se démêlent<sup>25</sup>. L'autorité militaire est parfois réticente, ainsi le général Valabrègue signale-t-il au vice-président, le 8 novembre 1916, que le maître des requêtes Le Goux ne peut être mis en sursis parce que le canonnier a reçu une punition de prison pour absence illégale. Mais il suffit d'un mois pour que l'autorité militaire plie, probablement sous pression du ministère<sup>26</sup>. La médiation du député Lefas montre aussi que la voie politique est empruntée comme recours.

S'agissant des raisons, le Conseil d'État explique sans détours que la réaffectation des membres n'est pas une démobilisation mais est au contraire une poursuite de l'effort de guerre. C'est, plus encore, une façon plus *utile* de faire la guerre. Il s'agit de résoudre la question des pensions, au nom de ce qu'Edmond

---

24 Charles Ridet, *op. cit.*, p. 298.

25 L'exemple de Roussellier montre la nécessité d'une intervention du ministre. Son dossier est conservé sous la cote 20040382/366.

26 Lettre du général Valabrègue au vice-président le 8 novembre 1916, dossier Le Goux, 20040382/367.

Laurent qualifie d'« *intérêt social*<sup>27</sup> ». C'est bien évidemment un des aspects de la « *mobilisation de l'arrière* », d'une guerre qui se mène conjointement dans les bureaux et sur le front, qui ravitaille les hommes mais qui soutient aussi le moral de la Nation en n'abandonnant pas à leur sort les veuves et les orphelins. C'est dans ce but précis que sont rappelés les membres du Conseil d'État, ainsi l'auditeur Gaston Grélat, chargé plus spécifiquement de la liquidation des pensions militaires et rapporteur à la section de l'Intérieur, membre de commissions chargées de la liquidation des pensions, fait-il l'objet d'un sursis illimité en août 1917<sup>28</sup>.

L'idée de fond est plus exactement qu'un auditeur est plus utile au Conseil d'État que sur le front : c'est tout le tour de force du Conseil d'État pour ne pas donner l'impression de se dérober aux obligations de la mobilisation générale. Ainsi, s'agissant de Franceschi, le vice-président précise au ministre de la Guerre qu'« *il [lui] paraît inadmissible que les services sanitaires de l'Armée ne puissent remplacer comme infirmier le soldat Franceschi, tandis qu'il n'est pas possible de le suppléer comme auditeur au Conseil d'État*<sup>29</sup> ». On le voit, on hiérarchise l'importance des services, un auditeur vaut plus cher qu'un soldat, son service au Conseil importe plus que son action d'infirmier. En conclusion, répondre aux demandes des pensions dans les règles de l'art, c'est-à-dire selon la procédure habituelle conforme au droit, c'est encore faire la guerre.

La question des embusqués n'est pas tout à fait résolue par une telle réponse, bien que rien n'invite à douter de l'ardeur patriotique du corps. On peut néanmoins faire remarquer que le Conseil ne change pas son fonctionnement en dépit de la guerre : le besoin d'auditeurs et de maîtres des requêtes, habituels exécutants des dossiers, fait penser en creux que les conseillers d'État, restés nombreux au Conseil, ne se sont pas emparés des tâches qui ne leur sont pas dévolues habituellement. Le cas des agents renforce ce point de vue.

## Les agents, symétrie imparfaite du retour des membres

La différence principale s'agissant des agents du Conseil mobilisés dans les armées, est qu'ils sont les propres auteurs de la demande, ce qui confère une tonalité différente à leur dossier. On ne peut récolter que quelques exemples, faute de listes exhaustives. Des sursis sont accordés en avril 1917 pour Guérout, sergent au 75<sup>e</sup> régiment territorial d'infanterie de Rennes, rédacteur principal au Conseil d'État, ou le caporal Chrétien, du 231<sup>e</sup> régiment d'infanterie. Ils sont leurs propres avocats : Georges Trolet en appelle à la « *bienveillance pour le personnel* » du chef de service du secrétariat général, affirmant qu'il souhaite revenir au Conseil parce que « *c'est encore là que je rendrai le plus de service*<sup>30</sup> ».

---

27 Lettre d'Edmond Laurent au vice-président du Conseil d'État, 21 mars 1916, 20040382/366.

28 Dossier Gaston Grélat, 20040382/367.

29 Lettre du vice-président au ministre de la Guerre, 13 novembre 1915, 20040382/366.

30 Lettre de Georges Trolet au secrétaire général du 18 juillet 1916, 20040382/367.

Plusieurs raisons sont invoquées, selon différents registres. Il y a les « *nécessités de service* », et le contentieux des pensions qu'invoque le vice-président<sup>31</sup>, mais l'argument est moins vif, un rédacteur est plus facilement remplaçable qu'un auditeur, du moins d'après l'esprit des lettres. On présente également des raisons d'humanité et de mérite, pour le cas de Joseph Duploye, sténographe, sergent dans la 4<sup>e</sup> section d'infirmiers militaires, père de quatre enfants, évacué du front, classé dans le service auxiliaire à la suite de blessures de guerre quand il était sergent d'infanterie<sup>32</sup>. Jean Lannebière, dans sa lettre au chef de service du secrétariat général, évoque ses deux jeunes enfants, la santé fragile de sa femme et les maigres émoluments qui ne lui permettent pas de recourir aux services d'une personne étrangère pour s'occuper de ses enfants.

Le registre est donc moins emphatique. Il concerne moins d'agents, à l'exception de quelques situations particulières. Par exemple, le ministre de la Guerre, Alexandre Millerand, a pris des dispositions pour rappeler les veufs, pères de cinq enfants, les territoriaux et membres de la réserve territoriale versés dans le service auxiliaire. On ne peut rappeler que les agents versés dans le service auxiliaire, le ministre de la Guerre est catégorique à ce sujet<sup>33</sup>. L'autre différence est la demande exprimée par les agents eux-mêmes, ainsi c'est l'agent Courbet qui « *suggère l'idée* », selon ses mots, au chef de service du secrétariat général, de demander sa mise en sursis pour des nécessités de service, ce qui donne l'impression que ces nécessités sont moins instantes que pour les membres<sup>34</sup>.

Il y a donc moins de noblesse dans ces lettres administratives, pas d'échange entre ministres, pas de grandes déclarations sur l'engagement patriotique. Du reste, le gouverneur militaire de Paris se plaint dans une lettre au vice-président d'abus et de flous sur le statut des agents détachés à l'administration du Grand Quartier général, ce qui montre aussi la porosité des statuts et certaines formes d'arrangement<sup>35</sup>. Il faut sans doute y voir un effet formel, mais aussi le fait que le Conseil d'État met un peu de son influence au service de ses agents, qui représentent moins d'enjeux symboliques et politiques.

Le fait que le Conseil d'État demande l'affectation d'un rédacteur au Conseil pour rédiger les procès-verbaux des séances montre enfin que la Grande Guerre n'a pas donné lieu au spectacle édifiant d'un Conseil d'État exsangue, s'adaptant aux plus sombres nécessités. Le cours de son travail n'a pas été fondamentalement modifié ; toutefois, il est certain que son fonctionnement a été altéré par la Grande Guerre et qu'il a dû s'adapter.

---

31 Lettre du vice-président du Conseil d'État au directeur de l'inspection régionale des sursis du gouvernement militaire de Paris, 31 janvier 1917, 20040382/366.

32 Lettre du vice-président du Conseil d'État au directeur de l'inspection régionale des sursis du gouvernement militaire de Paris, 3 juillet 1917, 20040382/366.

33 Note du ministre de la Guerre aux gouverneurs militaires du 18 novembre 1915, 20040382/366.

34 Lettre de M. Courbet au chef du secrétariat général du Conseil, 6 novembre 1916, 20040382/366.

35 Lettre du ministre de la Guerre au vice-président du Conseil d'État, 18 février 1918, 20040382/366.

## Conclusion

En somme, l'effort de guerre du Conseil d'État n'a pas donné lieu à une mobilisation massive des membres au front, comme en témoignent le bilan assez ténu des tués et le faible nombre de prisonniers. Sept membres du Conseil sont également cités à l'ordre du jour de l'armée, pour des faits de toute nature ; on compte parmi eux Helbronner, officier supérieur dans les états-majors, Roussellier et Fernet dans l'intendance, et Collavet et Collignon dans l'infanterie.

La forme particulière qu'a prise la mobilisation du Conseil d'État ne permet pas de parler de défilement, de fuite de l'effort de guerre. D'une certaine façon, les membres du Conseil ont répondu aux besoins nouveaux de l'État en guerre : les ministères surchargés d'attributions nouvelles, comme le soulignait Fabienne Bock, les pensions au Conseil d'État, l'administration des territoires reconquis. Ils participent pleinement d'une réalité de la guerre aux lieux multiples, qui ne se résume pas au feu de l'ennemi, mais qui concerne la Nation tout entière et, au premier chef, l'État.

La spécificité de la mobilisation du Conseil d'État nous permet donc d'ouvrir des perspectives sur les formes d'engagement de l'administration dans



Albert Delfau : nommé maître des requêtes en décembre 1916, mobilisé d'août 1914 à février 1917.

la guerre, et la variété des services. Elle permet aussi de conclure au rôle du droit dans un affrontement de cette ampleur. Elle informe enfin sur la nature très spécifique des membres du Conseil d'État, juristes impeccables et créateurs d'un droit de circonstance, organisateurs virtuoses et généralistes de l'administration, qui sont des serviteurs par excellence, à défaut d'être de grands guerriers.

La mobilisation des membres du Conseil informe enfin sur le caractère total de la guerre, et fait écho à une des grandes phrases de Clemenceau : « *ma formule est la même partout. Politique intérieure ? Je fais la guerre. Politique étrangère ? Je fais la guerre. Je fais toujours la guerre*<sup>36</sup> ».

36 Le 8 mars 1918, devant la Chambre des députés.



# Henri Collignon, préfet, conseiller d'État, engagé volontaire, soldat de 2<sup>e</sup> classe, mort pour la France

Terry OLSON

Ce titre résume le parcours hors du commun et exemplaire du collègue et plus encore de l'homme dont il m'incombe de retracer la carrière et le destin devant vous. Par une coïncidence dont on ne peut que se féliciter, l'année de notre colloque est celle du centenaire de la mort héroïque d'Henri Collignon, le 15 mars 1915.

- Les origines familiales et la formation d'Henri Collignon.
- Henri Collignon, un grand préfet de la République.
- La traversée du désert.
- De l'Élysée au Conseil d'État.
- Le père Collignon, soldat de 2<sup>e</sup> classe hors norme.
- Henri Collignon, mort pour la France.

## Les origines familiales et la formation d'Henri Collignon

Henri Collignon est né près de Bordeaux, à Cauderan, le 2 octobre 1856. On hésite toutefois à le qualifier de « girondin », car son arrière-grand-père Jean-Jacques Bréard était un conventionnel montagnard... et régicide, ce qui lui vaudra quinze ans d'exil après 1815, mais le républicain convaincu que sera Collignon n'aura probablement jamais à rougir d'une telle ascendance... Son père catholique et artiste peintre et sa mère protestante étaient des nostalgiques de la II<sup>e</sup> République et l'ont élevé dans l'idéal républicain. Collignon l'évoquera plus tard par quelques jolies formules : « *la République que mon père m'a appris à aimer* » ou bien encore « *Le mot de République, lorsque j'étais enfant, faisait vibrer tout mon être* ».

Il était issu d'un milieu non pas fortuné, mais raisonnablement aisé. Alors que les études sont encore loin d'être gratuites, sa famille peut subvenir aux besoins de son éducation et lui permettre d'acquérir une solide formation au lycée Montaigne à Bordeaux, puis à la faculté de droit. Étudiant brillant autant que bûcheur, il prépare son doctorat, ce qui à l'époque impliquait de soutenir deux thèses. Il rédige une thèse de droit romain (*L'Expropriation pour cause d'utilité publique*) et une de droit public français (*Les Conflits d'attribution*). Cette

deuxième thèse est encore aisément accessible, car la bibliothèque du Conseil d'État en détient un exemplaire. Cette thèse permet de prendre la mesure d'un travail de recherche juridique et historique considérable, d'un sens de l'analyse juridique très sûr et d'une langue claire, aisée et élégante.

Collignon s'inscrit au barreau mais sa vocation est ailleurs. Après avoir fait ses griffes dix-huit mois au cabinet du préfet de la Gironde, il fait sienne la formule de Rastignac : « *À nous deux Paris!* » et entre en novembre 1881 au cabinet du ministre de l'Intérieur comme attaché. Il fait l'unanimité, comme en témoignent diverses appréciations élogieuses parvenues jusqu'à nous : on écrit de lui que c'est un « *homme d'avenir, ambitieux, qui ne négligera aucune occasion de se faire mettre à l'épreuve* ».

Il bénéficie alors d'une double chance, conjuguant les effets d'une rencontre décisive et d'un contexte porteur.

La rencontre décisive est celle d'un autre homme du Sud-Ouest, Armand Fallières, qui n'est pas encore un président chenu mais est un ministre de l'Intérieur quadragénaire et dont nous reparlerons. Sous l'œil bienveillant du petit-fils du forgeron de Nérac, Henri Collignon affine son projet de carrière et regarde du côté du corps préfectoral.

Par ailleurs – et là est le contexte porteur – la période n'est pas neutre et est même très propice à Collignon, car la République a un urgent besoin, dans le corps préfectoral, d'hommes neufs, sûrs et fidèles. À la tête de la République on trouve maintenant... des républicains, et en 1879 le départ du maréchal de Mac-Mahon a lancé une vaste épuration préfectorale suscitant elle-même un considérable appel d'air chez les sous-préfets.

## Henri Collignon, un grand préfet de la République

Âgé de 26 ans à peine, Henri Collignon est donc nommé sous-préfet et, de 1883 à 1898, il enchaîne les affectations territoriales (secrétaire général de la préfecture de l'Indre en 1883 ; sous-préfet de Mayenne en 1885 ; sous-préfet d'Arles en 1889 ; directeur de cabinet du préfet de la Seine en 1895 ; préfet de la Corrèze en 1896 ; préfet de l'Aveyron en 1898).

Fin 1898 le voilà directeur du personnel du ministère de l'Intérieur et c'est semble-t-il lors de cette affectation parisienne qu'il est initié au sein de la loge « Alsace-Lorraine » relevant du Grand Orient. Comme son nom l'indique, cette loge a été créée peu après la défaite de 1870 par des Alsaciens et Mosellans ayant choisi la France. La liste de ceux qui en ont été membres est une sorte de *Who's Who* de la III<sup>e</sup> République : Ferry, Littré, Bartholdi, Joffre, Savorgnan de Brazza... Collignon en deviendra vénérable lors de son entrée au Conseil d'État.

Aux yeux de l'homme de terrain et d'action qu'est Collignon, rien n'est plus ennuyeux que l'administration centrale. Il fait le siège du cabinet du ministre pour obtenir une nouvelle affectation territoriale. On le prend au mot, et en septembre 1899 lui échoit l'un des postes les plus difficiles : le Finistère, que

certains surnomment « *l'empire du cléricisme* ». Aux yeux des républicains et laïcs de combat, l'étrangeté de la population autochtone est renforcée par le fait que, dans sa majorité, elle ne parle que ce qu'on appelle dédaigneusement le « *bas-breton* ».

Pour un préfet de l'époque, républicain de cœur et franc-maçon de conviction, une nomination à Quimper équivaut à ce que les militaires appellent de nos jours un stage de survie en milieu hostile. Or Collignon y accomplit l'exploit d'y rester sept ans, sans doute un record absolu. Pendant ce long mandat, Collignon fait face avec brio à de graves crises et conflits :

- difficultés économiques, avec une crise de la pêche (déjà), Collignon prônant avant l'heure la pêche durable ;
- crise sociale, car Brest avec son arsenal est un foyer important de syndicalisme révolutionnaire, où les grèves insurrectionnelles et les affrontements violents se multiplient.

Mais la crise la plus dure est bien sûr la crise religieuse. C'est dans ce poste de préfet du Finistère que Collignon doit assumer tous les troubles consécutifs à la loi de 1901, au combisme puis à la loi de Séparation de 1905. Il devra notamment gérer l'expulsion de 38 congrégations à partir de 1902, puis les inventaires au printemps 1906. Chargé de faire appliquer ces mesures ultra-coercitives, qui suscitent l'indignation des populations qui se rassemblent et sont prêtes à en découdre, Henri Collignon fait preuve des qualités qu'on attend d'un grand préfet en alliant fermeté et sens de la situation.

Maintenant toujours ouvert le dialogue avec l'évêque de Quimper, Collignon parvient à assurer l'application des lois en limitant au maximum le recours à la troupe. La protestation est forte mais la violence reste verbale et, dans le Finistère à tout le moins, le sang ne coule pas. Dans ce contexte de menace de guerre civile, le préfet Collignon comme Mgr Dubillard ont su tenir leurs troupes – dans tous les sens du mot – pour éviter l'irréparable.

Vient le printemps 1906 et la victoire des radicaux, avec l'arrivée place Beauvau de Clemenceau. Celui-ci doit faire face en mai et juin à une vague de grèves très violentes dans tous le pays, y compris en Bretagne. La Bourse du travail de Brest est investie par les forces de l'ordre le 4 mai et on y saisit des tracts antimilitaristes et des appels à la désertion. Vingt militants sont emprisonnés, dont leur chef de file Jules Legall.

Clemenceau, dont Jules Cambon disait : « *Il est possédé de la manie épuratoire. Son administration du personnel sera un peu brutale* », décide de procéder à un important mouvement préfectoral. Collignon n'a certes pas démérité mais, peut-être pour calmer certains esprits, il est relevé de ses fonctions fin juin et obtient début juillet, à sa demande, une mise en disponibilité avec traitement – position qui n'est pas sans rappeler ce qu'on appelle de nos jours, dans la gestion du corps préfectoral, un placement hors cadre.

## La traversée du désert

Aucune grande carrière n'est exempte d'une traversée du désert.

Celle de Collignon dure de l'été 1906 à l'été 1912. On propose à Collignon des postes confortables, dont une trésorerie générale, mais il les refuse tous.

Ces six années ne sont pas pour autant synonymes d'inaction et il montre d'autres facettes de sa riche personnalité. Il écrit et met en forme les discours prononcés tout au long de ses années préfectorales et qui révèlent une plume talentueuse. L'ensemble forme une sorte d'ode à l'idéal républicain. On y trouve des formules très fortes, d'autant plus saisissantes qu'elles ont un écho particulier, à plus de cent ans de distance.

J'en citerai deux :

- « *La paix ne se demande pas comme l'aumône, elle se prend, elle s'impose : la paix n'appartient qu'aux forts.* »

- « *L'Histoire se répète, malheur à ceux qui ont le dépôt sacré d'une civilisation et n'ont pas le courage de la défendre.* »

Ces citations prennent un relief remarquable à la lumière de l'actualité la plus récente et la plus tragique.

L'ardent patriote se fait traducteur, car il est germaniste. Collignon, sous le pseudonyme assez transparent de « Dr Colli », traduit certains livres de Hansi qui entretient de l'autre côté de la ligne bleue des Vosges la fibre profrançaise.

Cette période de sa vie lui laisse bien sûr des moments de détente, qu'il passe surtout à Saint-Georges-de-Didonne où se trouve sa maison de famille. Ladite famille se résume en fait à sa sœur qui est bordelaise, car notre héros suractif n'a jamais trouvé le temps de se marier et restera toute sa vie célibataire. Il est élu conseiller municipal en 1912.

## De l'Élysée au Conseil d'État

Cette même année 1912, le président Fallières, qui a toujours suivi le parcours de l'ancien attaché de son cabinet de la place Beauvau, l'appelle auprès de lui à l'Élysée comme secrétaire général de la présidence de la République. Collignon accompagne celui qu'il avait connu trente ans plus tôt au cours des derniers mois de son septennat. Fallières transmet ses pouvoirs à Poincaré le 18 février 1913 avec cette formule célèbre : « *Vous verrez, mon cher Poincaré, la place est bonne mais il n'y a pas d'avancement.* » Il prend soin de recommander son plus proche collaborateur à son successeur.

Un mois plus tard, la nomination de René Marguerie à la vice-présidence libère un poste de conseiller d'État qui est attribué à Collignon, par décret du 15 mars. Henri Collignon est installé le 25 mars par René Marguerie en présence du garde des Sceaux Louis Barthou. Le ministre de la Justice portait alors le titre de « président du Conseil d'État ».



*Photographie d'Henri Collignon, s.d.*

Collignon est affecté à la section du contentieux, sans que son dossier ni la consultation attentive du *Recueil Lebon* permettent d'en savoir beaucoup plus sur le contenu de son activité contentieuse pendant les quinze mois qui suivent. Il est cependant permis de croire qu'il a été heureux de connaître ce nouveau développement de sa vie de serviteur de l'État, celle-ci trouvant ainsi son point d'orgue. Gageons aussi que, dans l'exercice de ses fonctions, il a su faire bénéficier les formations au sein desquelles il a siégé de son expérience administrative vraiment incomparable. On peut imaginer enfin combien il a été heureux de servir au Conseil dans une période intellectuellement féconde, marquée par de grands progrès jurisprudentiels y compris maints « grands arrêts », et de côtoyer des collègues déjà confirmés d'un niveau exceptionnel, tels que Léon Blum, Jean Romieu ou Louis-François Corneille, ainsi que d'autres encore jeunes mais promis à de hautes responsabilités, à l'image de Léon Noël.

Mais cette entrée au Palais-Royal ne sera pas seulement pour Collignon le simple aboutissement qu'elle a été pour tant d'autres hauts fonctionnaires ayant accompli une belle carrière. Le firmament du *cursus honorum* ne sera pour lui que le prélude à une gloire authentique.

## Le père Collignon, soldat de 2<sup>e</sup> classe hors norme

Survient août 14 et la déclaration de guerre. Âgé de presque 58 ans, Collignon n'est plus mobilisable, loin s'en faut. Et pourtant... comme Poincaré l'a écrit dans ses mémoires : « *La guerre déclarée, ce très brave homme s'est révélé un homme très brave.* »

Le 6 août, quelle n'est pas la surprise du colonel Maletterre, chef de corps du 46<sup>e</sup> régiment d'infanterie se trouvant alors à la caserne de Reuilly d'où son régiment se prépare à gagner le front, de voir arriver devant lui un homme d'âge mûr, très digne, rosette de la Légion d'honneur à la boutonnière, qui lui tend une lettre de recommandation du général Clergerie, chef d'état-major de l'armée. Cette surprise est décuplée lorsque cet homme lui demande de l'accepter comme soldat de 2<sup>e</sup> classe. Le colonel commence par refuser mais Collignon – car c'est bien lui – insiste, implore même, et jure qu'il ne revendiquera aucune solde, aucun traitement de faveur et partagera la vie du plus modeste troupiier. Le colonel cède mais lui demande pourquoi il a choisi le 46<sup>e</sup>. Collignon lui répond qu'il l'a choisi parce que c'était celui de La Tour d'Auvergne, officier qui s'était couvert de gloire dans les armées révolutionnaires, avait été nommé parlementaire après Brumaire et s'était engagé comme simple grenadier à... 56 ans avant de trouver la mort au combat en 1800 à Oberhausen. Certains destins se croisent...

C'est ainsi que notre fantassin pas tout à fait comme les autres part avec ses nouveaux camarades. Le 46<sup>e</sup> est intégré au 5<sup>e</sup> CA, faisant lui-même partie de la 3<sup>e</sup> armée commandée par Ruffey puis Sarrail. Cette armée prend place entre Verdun et Saint-Dizier, et le 46<sup>e</sup> plus précisément près de Saint-Mihiel. L'été est torride, le paquetage écrasant même pour des jeunes de 19 ans... Le fantassin

de l'époque parcourt des distances considérables en marchant. À l'évidence peu entraîné, Collignon est à la peine. Les témoignages nous apprennent qu'il avait souvent les pieds en sang et qu'il marchait... en espadrilles. Ils nous apprennent aussi que rien, jamais, ne pourra lui arracher la moindre plainte. Sa simplicité, sa stature et sa longue barbe grise en imposent aux soldats, qui pourraient être ses fils voire ses petits-fils.

Collignon reçoit le baptême du feu le 21 août et son attitude au cours des jours suivants lui vaut une citation : « *Le soldat Collignon, conseiller d'État, officier de la Légion d'honneur, a pris part aux combats et a donné l'exemple des plus belles vertus militaires. A été surnommé par les hommes le second La Tour d'Auvergne.* »

Lors de la bataille de la Marne, la 3<sup>e</sup> armée est à l'extrémité est du dispositif français devant stopper la poussée allemande et combat la 5<sup>e</sup> armée du Kronprinz impérial. Le 46<sup>e</sup> se distingue par sa bravoure et contribue à arrêter un corps d'armée allemand près de Revigny, puis à le repousser jusqu'en Argonne.

Après la chaleur de l'été viennent la pluie et la boue de l'automne, puis le froid mordant de l'hiver. Avec ses compagnons d'armes il monte les mêmes gardes, fait les mêmes patrouilles, s'élanche aux mêmes assauts. Sa personnalité demeure profondément originale. Certaines initiatives du père Collignon suscitent un étonnement affectueux et amusé autour de lui. Pierre Bassin du 46<sup>e</sup> écrit le 16 octobre : « *On se divertit beaucoup grâce à M. Collignon qui, ayant sollicité la veille l'honneur de participer à une patrouille, avait cru devoir emporter avec lui des accessoires divers tels que ficelle pour étrangler la sentinelle ennemie, viande pour distraire le chien de garde...* »

De tels clins d'œil, touchants voire cocasses, liés à la présence au milieu des fantassins d'un soldat de 2<sup>e</sup> classe sortant vraiment du lot ne sauraient bien entendu occulter la dureté extrême des combats auxquels Collignon prend part aux côtés de ses compagnons d'armes. Pour tenter de prendre la mesure de cette dureté, on peut se reporter à la célèbre œuvre de Roland Dorgelès *Les Croix de bois*. Le texte de Dorgelès ne comporte quasiment aucune indication de lieu, mais on sait que Dorgelès a combattu dans un secteur proche de celui où se trouvait Collignon et sensiblement au même moment. On peut citer le passage suivant (chapitre XI) : « *Dans la poussière et les plâtras, nous avons pris la teinte neutre de ces choses anéanties. Rien de vivant, de façonné ; des débris pilonnés, un chantier de catastrophe où tout se confondait : les cadavres émergeant des décombres, les pierres broyées, les lambeaux d'étoffes, les débris de meubles, les sacs de soldats, tout cela semblable, anéanti, les morts pas plus tragiques que les cailloux.* »

On propose à Collignon de le nommer sergent. Il refuse mais demande la garde du drapeau : tout un symbole. C'est donc en porte-drapeau qu'il rend les honneurs au généralissime Joffre qui inspecte le 46<sup>e</sup> en janvier 1915. Joffre s'approche pour le féliciter mais Collignon lui répond : « *Merci mon général, mais ce que j'ai fait est tout naturel.* »



Cliché S.

**MONSIEUR COLLIGNON CONSEILLER D'ÉTAT.** —  
*Le soldat à barbe grise qui se tient debout à la gauche de ce cliché derrière le barbier et son patient, est M. Collignon, conseiller d'Etat, ancien secrétaire général de la Présidence. Agé de cinquante-huit ans, il s'était engagé dès le début de la guerre. Il fut tué à Vauquois, tombant en brave au champ d'honneur.*

L'Abeille de Seine-et-Oise, n° 54, p. 27.

## Henri Collignon, mort pour la France

Un mois plus tard, en février 1915, le 46<sup>e</sup> participe à la tentative de reconquête de la butte de Vauquois, dont l'ennemi a fait une forteresse puissante pour observer et dominer tout le secteur. Les assauts français se succèdent sur ses pentes abruptes, sous un feu meurtrier. Au terme de combats acharnés, du 1<sup>er</sup> au 4 mars, le régiment parvient au sommet mais au prix de plus de 1 000 tués. Il est relevé et s'éloigne du feu quelques jours.

Le 15 mars, le 46<sup>e</sup> est de retour dans la tourmente et l'ennemi passe à la contre-offensive, dont le prélude est un pilonnage d'artillerie intense. Vers 15 heures, Collignon et quelques autres ont trouvé refuge dans la cave de la ferme de la Cigalerie et un jeune soldat qui tente de les rejoindre s'écroule à quelques dizaines de mètres, cloué au sol par un obus de 105 qui vient de tomber. Collignon s'écrie : « *Ce petit, on ne peut pas le laisser là!* » et s'élance vers lui. Alors un second obus



explose tout près de Collignon qui est criblé d'éclats. L'hémorragie est massive. On se porte à son secours et il a juste le temps de murmurer : « *Continuez les enfants. J'aurais voulu voir la victoire. Adieu.* »

Tout est fini. Le second La Tour d'Auvergne a rejoint le premier dans la mémoire et la gloire du 46<sup>e</sup>.

Son chef de corps écrira : « *Il était adoré des hommes, se tenait pendant les combats aux premières lignes et portait secours aux blessés avec une activité de jeune homme. C'est ainsi qu'il a été tué.* »

Collignon est donc mort deux ans, jour pour jour, après avoir été nommé conseiller d'État. C'est aussi deux ans jour pour jour après l'avoir installé, le 25 mars 1915, que le vice-président René Marguerie prononce son éloge lors de l'assemblée générale. Je n'en citerai que la première phrase : « *Un nouveau nom est venu s'inscrire sur notre livre de deuil dont la guerre multiplie les pages, mais qui est aussi un livre d'or. M. Collignon est tombé, en brave soldat de France.* »

Il repose depuis 1937 dans la nécropole nationale de Vauquois. Une plaque y a été dévoilée à sa mémoire en 1998 par Renaud Denoix de Saint Marc, alors vice-président du Conseil d'État, accompagné de cinq de ses collègues. Des rues portent son nom dans au moins six villes, y compris à Paris dans le 16<sup>e</sup> arrondissement. Une salle du Palais-Royal lui est dédiée depuis 1972 à l'initiative de Bernard Ducamin, alors secrétaire général. Son nom est le premier à figurer sur la liste des morts pour la France, dans notre salle dite « des pas perdus ».

Ces signes visibles sont importants, mais faire mémoire de ce qu'il a été et de ce qu'il a fait l'en encore bien davantage. Puisse ce modeste exposé y avoir contribué, cent ans après sa mort.

En conclusion, je voudrais ajouter simplement deux choses.

1) Tout d'abord, si la carrière d'Henri Collignon au Conseil d'État a été somme toute très brève, bien malgré lui, je crois que tout son parcours professionnel fait corps avec les principes et valeurs que l'institution a forgés et s'emploie à faire vivre depuis toujours : respect de la loi et protection des libertés, autorité de l'État, sens du service public et de l'intérêt général. Collignon est un peu la quintessence des hauts fonctionnaires ayant porté et façonné la République naissante, dans une France qui était tout sauf unie et paisible, et qui lui ont donné sa forme, un peu comme le vase prend irréversiblement sa forme sous les doigts du potier. C'est à cette époque et grâce à eux qu'a pris naissance cette tradition républicaine qui est pour nous une source d'inspiration constante. C'est de cet héritage ô combien précieux que nous leur sommes redevables, y compris à Henri Collignon.

2) Enfin – et j'en remercie à nouveau Martine de Boisdeffre – j'ai été sincèrement honoré de pouvoir retracer devant vous une page de notre histoire dont Henri Collignon a été non pas seulement un observateur éclairé, mais un acteur désintéressé et engagé, engagé au service des causes et des idéaux auxquels il croyait – la Nation, la République – et auxquels il a consacré sa vie, avant de la donner. Je ne sais si Henri Collignon était un *grand homme* tel que ceux auxquels il est fait référence au frontispice du Panthéon, tout près d'ici. En revanche, ce dont je suis sûr c'est qu'il était un *grand honnête homme* et qu'il reste un exemple. Même si ses rapports avec Clemenceau ont été difficiles, je crois que la personne,

la carrière, la vie et la mort d'Henri Collignon illustrent parfaitement la célèbre formule lancée par le Tigre à la tribune du Palais-Bourbon au soir du 11 novembre 1918 alors que la France fêtait la victoire que Collignon aurait tant voulu vivre :

*« La France, hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'humanité, sera toujours le soldat de l'idéal. »*



*Dessin de Hansi en hommage à Henri Collignon. Peu de temps avant la guerre, H. Collignon avait traduit en français le Professor Knatschke de Hansi en signant du nom de « docteur Colli ». Henri Collignon était par ailleurs vénérable de la loge maçonnique Alsace-Lorraine.*

# La mort et le deuil de guerre au Conseil d'État

Annie DEPERCHIN

La mort occupe la première place au rang des souffrances engendrées par la Première Guerre mondiale. Jamais auparavant un conflit n'avait été aussi meurtrier. Pour la France, le bilan est d'environ un million quatre cent mille morts officiels. Il serait plus lourd si l'on était en mesure d'y ajouter les morts des « suites » de la guerre qu'il est impossible de chiffrer et même d'estimer. Les familles perdent des pères, des époux, des enfants, des gendres, etc. Les entreprises et les institutions subissent une perte collective, plus ou moins importante, plus ou moins visible. Le deuil prolonge chez les vivants la mort d'un proche dans une dialectique subtile du souvenir et de l'oubli. Au cours de cette période, plus ou moins longue, la souffrance se cicatrise progressivement à l'aide d'un certain nombre de rituels, tandis que les commémorations structurent le temps du souvenir en répondant à l'évolution des mentalités.

## Le Conseil d'État et la mort de masse

En août 1914, le Conseil d'État compte 112 membres en activité hors la vingtaine de conseillers en service extraordinaire que l'institution ne considère pas comme des membres *stricto sensu* du Conseil. Outre son vice-président et les 5 présidents de section, 29 conseillers, 37 maîtres des requêtes, 18 auditeurs de 1<sup>re</sup> classe et 22 auditeurs de 2<sup>e</sup> classe composent son effectif.

### Une mortalité objectivement limitée

La mortalité affectant les membres *stricto sensu* du Conseil d'État se traduit par le nombre brut de 6 morts : un conseiller et 5 auditeurs. Cette répartition de la mortalité selon les grades traduit la logique de la mobilisation qui a affecté les plus jeunes membres du Conseil d'État. Précisons que le seul conseiller tombé à la guerre, ayant largement dépassé l'âge du devoir militaire, n'avait pas été mobilisé mais s'était engagé au début du conflit par conviction patriotique. D'emblée, le nombre de 6 morts semble faible au regard de l'importante mortalité du conflit. Il interroge.

On pourrait envisager de se réjouir au constat de vies épargnées, mais il n'en est pas ainsi. Pourquoi ? Le concept de nation armée, qui s'impose après la guerre de 1870, repose sur le devoir militaire que doit chaque Français à la patrie. Cette approche démocratique de la conscription signifie, en cas de guerre, que

l'impôt du sang doit être également réparti entre tous les citoyens-soldats, qu'il s'agisse de la mobilisation ou des affectations, lesquelles exposent plus ou moins au risque de mort. Analysée dans cette optique, la mortalité d'un groupe social traduit la manière dont il a concrètement acquitté l'impôt du sang. On ne peut comprendre le processus par lequel des centaines de milliers d'hommes quittent leur foyer pour aller se battre ainsi que leur résistance aux terribles épreuves qu'ils expérimentent si on omet que l'égalité entre citoyens-soldats constitue le principe absolument fondamental sur lequel repose leur consentement à la guerre, donc à la mort. Sa méconnaissance justifie les refus. On peut le constater, par exemple, lors du déclenchement des mutineries. Lorsque les mutins disent : « *Ce n'était pas à notre tour de monter en ligne* », ils veulent exprimer : « *Ce n'était pas à notre tour de mourir.* » Dans ce contexte, pendant comme à l'issue du conflit, la faible mortalité d'un groupe est perçue comme un indice de l'embusquage, voire sa parfaite traduction. Le souci de se protéger de la suspicion rampante conduit à maximiser le nombre de morts. Dans l'ordre judiciaire, on a recours au concept de « famille » pour allonger, au plan local, la liste des magistrats de celle des avocats, avoués, greffiers, huissiers, plus rarement du personnel administratif des cours et tribunaux. Même les juges de paix sont comptabilisés alors qu'ils ne font pas partie, à cette époque, de la magistrature ni de l'organisation judiciaire. Le Conseil d'État, de manière implicite, se réfère à une sorte de « communauté de travail » qui permet d'intégrer tous ceux qui prêtent leur concours au fonctionnement de l'institution. Il aboutit à majorer la mortalité de trois gardiens de bureau (soit + 50 %). Il faut convenir qu'il est difficile de déterminer la tâche précise qu'accomplissaient, sous ce vocable, ces petits fonctionnaires situés tout au bas de l'échelle de la fonction publique. La liste des morts s'allonge aussi de quatre avocats aux conseils pour donner un total de treize morts, dont le premier mérite est d'être un nombre à deux chiffres. Notons que les contemporains n'ont pas appréhendé la mortalité de manière purement rétrospective, car elle s'est imposée à eux de façon chronologique et progressive. Cela modifie le jugement qu'ils pouvaient porter, surtout au début du conflit. Parmi les morts du Conseil d'État, dix sur treize sont à rattacher aux années 1914 (7) et 1915 (3), ce qui donne une impression d'hécatombe, conforme au pic de mortalité de cette période. Mais on constate qu'aucun décès ne survient lors de la dernière année de guerre, alors qu'elle constitue dans les statistiques générales un nouveau pic de mortalité, traduction de la reprise de la guerre de mouvement. Cela s'explique par le rappel à l'arrière des mobilisés, dont il avait été jugé qu'ils étaient indispensables pour traiter le contentieux des pensions militaires.

## Une approche relative de la mortalité

Un nombre brut peut frapper l'esprit, mais il n'a guère de sens. C'est pourquoi l'approche relative complète l'appréciation de la mortalité du conflit. Des taux ont été calculés par arme (notamment infanterie et artillerie), par grade (officiers et sous-officiers, hommes de troupe), par régiment (lequel traduit à l'origine l'appartenance régionale des mobilisés), par année de guerre, par classe,



parfois par profession<sup>1</sup>. On a aussi calculé des moyennes générales de mortalité par rapport au nombre de mobilisés et à la population active. Ils permettent des comparaisons et des appréciations sur l'égalité devant la mort des mobilisés.

Comment, dans ce contexte, apprécier la mortalité du Conseil d'État et de sa communauté de travail? Le choix d'un angle institutionnel implique de scinder cette communauté, son caractère étant quelque peu artificiel, pour comparer la mortalité des membres du Conseil d'État *stricto sensu* à celle de magistrats d'autres juridictions et celle des avocats aux conseils à celle des autres barreaux. Le manque de données concernant les gardiens de bureau ne permet pas d'effectuer des comparaisons.

La mortalité d'un groupe peut s'apprécier par rapport à la moyenne nationale des mobilisés décédés au cours du conflit : soit 16,1 %, environ un mobilisé sur six, et 18,5 % pour les officiers. À cet égard, le taux des membres du Conseil d'État s'élève à 10,7 % (6/56)<sup>2</sup>, il se révèle largement inférieur à ces deux moyennes en raison des affectations à risque minoré dont bénéficient 50 % des mobilisés (intendance, état-major, chemins de fer, ministères) et des rappels à l'arrière au cours du conflit. Le taux de mortalité des avocats aux conseils qui s'élève à 12,2 % (4 sur 33) est lui aussi inférieur aux moyennes nationales mais supérieur à celui des membres du Conseil d'État. Si la proportion des affectations à risque de mort minoré ou inexistant concerne les deux tiers des mobilisés, les avocats aux conseils n'ont pas bénéficié des rappels à l'arrière qui ont permis d'échapper à la mortalité des deux dernières années de guerre. Le Conseil d'État comme l'Ordre des avocats aux conseils ont donc incontestablement payé un impôt du sang moins élevé que l'ensemble de la Nation. Cette situation leur est-elle propre ou se rencontre-t-elle dans d'autres groupes sociaux comparables?

La comparaison avec la Cour de cassation, juridiction suprême de l'ordre judiciaire, n'a aucune pertinence, car sa composition diffère totalement de celle du Conseil d'État. On accède à la Cour de cassation au terme d'une carrière de magistrat selon le schéma classique de promotion qui, à travers différentes fonctions, postes et mutations géographiques, conduit du tribunal civil de première instance à une cour d'appel puis, éventuellement, à la Cour de cassation, à un âge qui libère du devoir militaire. Effectivement, nul conseiller à la Cour de cassation n'a été mobilisé, ni ne s'est d'ailleurs engagé, à la différence du Conseil d'État. Peut-on valablement effectuer une comparaison avec la magistrature judiciaire? Les âges qui scandent le rythme de la carrière dans les deux corps rendent la comparaison très aléatoire. L'âge des auditeurs permet toutefois de rapporter ces derniers aux magistrats des tribunaux de première instance, titulaires et suppléants.

L'organisation judiciaire compte 3 850 magistrats au total en 1914, dont 2 230 dans les tribunaux civils de première instance. On dénombre 2 800 juges de paix. Magistrature et justice de paix n'ont aucunement bénéficié d'une mobilisation

---

1 Classes 1910 à 1914 : 29,5 % des morts ; classes 1887 à 1889 : 0,8 % ; 1905 à 1914 : 52,2 % ; officiers : 19 % des morts ; 12 % des morts ont moins de 20 ans.

2 Voir dans le présent ouvrage l'article d'Antoine Perrier et les données qu'il fournit pour 1914 sur la base des archives du Conseil d'État.

réduite, ni d'affectations spéciales, le ministère de la Justice ayant même encouragé les engagements, notamment des magistrats qui, figurant au tableau B de la loi de 1905, donc sursitaires d'appel, devaient attendre un ordre spécial de l'autorité militaire pour quitter leurs fonctions. Le nombre de mobilisés dans les juridictions ne cesse d'augmenter au cours du conflit en raison de l'application stricte de la loi Dalbiez. La magistrature fait l'objet d'une véritable chasse à l'homme menée, avec insistance, par le ministère de la Guerre. L'absence de statistiques stables ne permet pas de mesurer avec exactitude la mobilisation des magistrats sur toute la durée du conflit, mais les données dont nous disposons révèlent toutefois que ce sont les tribunaux de première instance qui sont presque exclusivement affectés par la mobilisation à raison d'un peu moins d'un magistrat sur deux (44 % environ)<sup>3</sup> et d'un juge de paix sur sept (14 % environ). Le ministre de la Justice, Louis Nail, dans le discours qu'il prononce le 21 décembre 1918 à l'occasion de la réinstallation de la cour d'appel de Douai, fait état de 1 230 mobilisés, 900 magistrats et 330 juges de paix. On dénombre 101 morts parmi les magistrats et 27 parmi les juges de paix, soit un total de 128<sup>4</sup>. Ils s'inscrivent, dans les annuaires de la magistrature, sur une liste de quatre pages en petits caractères qui donne l'impression brute que le corps a payé un lourd tribut à la patrie, ce que vient renforcer la dispersion géographique de la mortalité. Tous les ressorts sont touchés et les vides sont perceptibles dans de nombreuses juridictions. L'approche relative vient nuancer cette impression : la mortalité représente 10,4 % du total des mobilisés (128/1 230), 11,2 % pour les magistrats (101/900), 8,1 % pour les juges de paix (27/330). Inférieure à la moyenne nationale, elle est comparable à la mortalité du Conseil d'État, mais pour des raisons différentes. En effet, loin de rappeler les magistrats à l'arrière, le ministère de la Justice et des chefs de cour ont appuyé la politique de récupération du ministère de la Guerre. La mortalité moindre que l'on observe par rapport à la moyenne nationale ne s'explique pas par les affectations spéciales mais par l'âge moyen des magistrats mobilisés, nombreux dans la réserve de l'armée territoriale qui expose moins à la mort. L'âge est encore plus déterminant en ce qui concerne les juges de paix.

La comparaison avec la Cour des comptes s'avère la plus pertinente. D'une part, la Cour des comptes par sa structure et son recrutement peut être considérée comme une institution sœur du Conseil d'État. D'autre part, les conditions de la mobilisation y sont semblables, exposant peu, voire pas du tout, la grande majorité des mobilisés au risque des combats. Enfin, avec un total de quatre morts, membres *stricto sensu* de la Cour – cinq en comptant un expéditionnaire du greffe, petit personnel administratif –, la mortalité y est comparable à celle du Conseil d'État : 5,63 % des mobilisés (4/71). Ce ratio très faible, presque deux fois inférieur à celui du Conseil d'État, s'explique par le plus grand nombre de mobilisations à risque de mort minoré ou inexistant. En effet, si les mobilisés de la Cour des comptes représentent environ 50 % de ses membres (71 mobilisés),

---

3 En croisant les pointages du ministère et les données de l'Association amicale de la magistrature. Les 2 800 juges de paix forment une catégorie très hétérogène par le parcours professionnel et l'âge.

4 Suppléants, magistrature coloniale et victimes civiles inclus.

ils ont bénéficié davantage que les membres du Conseil d'État d'affectations qui les ont mis d'emblée à l'abri du risque d'être tués<sup>5</sup>. En comptant au plus large, un tiers d'entre eux (24) ont intégré l'effectif combattant. Pour ce groupe, il n'est pas surprenant de constater une mortalité identique à la moyenne nationale (16,6%).

En ce qui concerne les avocats aux conseils, la mortalité est inférieure à celle des barreaux français. En moyenne 50 % des 7 311 avocats français<sup>6</sup> ont été mobilisés<sup>7</sup>, avec des disparités importantes d'un barreau à l'autre qui s'expliquent par l'âge moyen du tableau. À Paris<sup>8</sup>, la mobilisation concerne 1 275 avocats, soit 51,3 % des 2 484 avocats inscrits, mais elle atteint 70 % de l'effectif à Limoges et 80 % à Rennes. La mortalité des avocats est supérieure à la moyenne nationale : 18 % à Paris (231/1 275), 20 % à Limoges et Angers, 26 % à Grenoble. Elle s'explique par le grade des mobilisés. En effet, en majorité les avocats sont des officiers subalternes ou des sous-officiers, grades qui ont payé un tribut à la guerre plus important que les hommes de troupe. Les officiers représentent 85 % des morts du barreau de Paris<sup>9</sup> et jusqu'à la totalité des morts des barreaux d'Amiens et de Chambéry, comme d'ailleurs des avocats aux conseils.

## Le Conseil d'État, communauté endeuillée

Jay Winter est le premier historien qui a considéré le deuil de la Première Guerre mondiale comme un objet d'étude<sup>10</sup> dont il a analysé la dimension collective et sociale. Cette dimension s'exprime d'abord dans le concept de « communautés en deuil » au sein desquelles l'affliction est partagée. Ainsi est-il rendu hommage à chaque mort par les différentes écoles qu'il a fréquentées (cérémonies, livres d'or), par sa commune de naissance et de résidence (monuments aux morts) et d'une manière générale par tous les groupes auxquels il pouvait être rattaché en fonction de son histoire personnelle et de son implication sociale. Toutefois, le deuil de guerre ne s'apprécie pas seulement à la perte de collègues ou de confrères, la mort s'abat sur la parenté proche ou lointaine des vivants en n'épargnant que de très rares familles. Elle œuvre en profondeur au sein de « communautés en deuil » plus difficiles à cerner. Un relevé intitulé « Événements de guerre (mort, blessures, disparition, citations) intéressant les familles des membres de l'Ordre (anciens et actuels) », document conservé dans les archives de l'Ordre des avocats aux conseils, permet de considérer l'ampleur de ce deuil

---

5 Quarante-sept sont payeurs à la Trésorerie et aux postes aux armées ou affectés à l'arrière.

6 Année judiciaire 1913-1914. Environ un avocat sur trois est parisien.

7 En France, comme en Allemagne, 50 % de la population masculine en âge de porter les armes a été mobilisée. Jay Winter (dir.), *La Première Guerre mondiale, t. III, Sociétés*, Fayard, 2014, p. 1075.

8 Tableau 1914 : inscrits 1 564, stagiaires : 922 = 2 454.

9 45 % sont lieutenants ou sous-lieutenants.

10 J. Winter, *Sites of Memory, Sites of Mourning. The Great War in European Cultural History*, Cambridge, 1995. Édition française, A. Colin, 2008.

dont ces derniers souffrent personnellement au sein de leur famille<sup>11</sup>. Huit avocats ont perdu un fils, parfois deux, et nombreux sont ceux qui ont perdu un frère, un gendre, un beau-frère. La comptabilité des blessés s'ajoute au décompte macabre. Un pendant à toutes ces souffrances semble avoir été cherché, sinon trouvé, dans l'inventaire soigneusement tenu à jour, au cours du conflit, des médailles et citations venues récompenser les actes de bravoure des combattants ou le dévouement civil des familles plongées dans la guerre.

L'affliction est d'autant plus grande que la mortalité engendrée par le conflit est anormale par son ampleur et par le fait qu'elle fauche les forces vives de la Nation. Inversant l'ordre de disparition des générations, elle oblige les vieux à pleurer les jeunes, dans un climat de culpabilité des vivants. La culpabilité, inhérente à tout processus de deuil, est vécue, dans le contexte du massacre, de manière exponentielle. Aux innombrables deuils privés se superpose alors un immense deuil collectif qui va s'organiser autour de la quête du sens. La mort combattante, assimilée à un sacrifice auréolé de gloire, sera distinguée de la mort ordinaire, sans utilité finalement, des survivants. Chaque mort est célébré comme un héros dans le cadre privé et collectif, à preuve le concept de « Mort pour la France », créé en 1915, et la création, la même année, de la croix de guerre, décoration largement décernée à titre posthume. Patriotisme et égalité du sacrifice vont s'apprécier aux plans collectif, national et local, le sacrifice et la gloire des morts rejaillissant sur l'institution à laquelle ils appartiennent. Au Conseil d'État, le schéma général de la commémoration emprunte les formes classiques du deuil collectif. Il s'agit, dans les discours prononcés à l'occasion des manifestations commémoratives, de glorifier le sacrifice pour que la mort combattante révèle son utilité en servant d'exemple et de le pérenniser par l'érection de monuments. On peut observer que le deuil, tel qu'il se déroule dans la sphère du Conseil d'État, présente deux caractéristiques : il est intimiste et différencié.

## Un deuil intimiste

L'intimité résulte surtout du faible écho des hommages rendus aux morts du Conseil d'État, lequel donne l'impression qu'on reste entre soi, au sein de l'institution, à la différence de ce qui s'observe dans l'ordre judiciaire. Les audiences solennelles de rentrée fournissent, en effet, l'occasion de célébrer les morts de la magistrature et du barreau dans le prolongement de l'évocation traditionnelle des disparus de l'année judiciaire précédente. La presse judiciaire rend compte fidèlement de tous ces hommages. La mortalité réduite du Conseil d'État conduit à personnaliser le deuil, ce qui contribue à le rendre intime. Un hommage sera rendu à chaque mort à travers l'évocation de son parcours professionnel, parfois de son histoire familiale, toujours de son expérience de guerre et des circonstances de sa mort. Le discours amplifie les qualités aussi bien professionnelles que militaires, exaltant le sens incomparable du devoir et de l'abnégation de

---

11 Je remercie Jean Barthélemy, ancien président de l'Ordre des avocats aux conseils, de m'avoir communiqué ce document.



chacun, jusqu'à faire des combattants morts des saints laïcs, selon l'expression d'Annette Becker. Cette rhétorique s'observe au Conseil d'État, comme au sein de l'Ordre des avocats. Dès que la mort d'un membre du Conseil est connue, un hommage lui est rendu par le vice-président en assemblée générale, avec inscription au procès-verbal de la séance : le 25 mars 1915 pour Henri Collignon, le 10 juin suivant pour Albert Feldmann, le 30 mars 1916 pour Heurtel, le 20 juillet 1916 pour André Fernet. L'hommage est d'autant plus long que le mort a obtenu des citations, lesquelles sont lues, à l'assemblée, dans leur intégralité. En novembre 1915, lorsque René Viviani, ministre de la Justice, vient assister à une assemblée générale, le vice-président Marguerie se limite à rappeler le rôle du Conseil d'État depuis le début de la guerre et souligne l'effectif réduit de l'assemblée en raison de la mobilisation de presque tous les maîtres des requêtes et auditeurs, auquel il a été suppléé en faisant appel au dévouement de chacun. C'est le ministre qui rend hommage aux quatre premiers morts de la guerre : trois jeunes auditeurs (Fernand Collavet, Marcel Roger et Albert Feldmann) et le conseiller Collignon, engagé volontaire, dit-il, à 60 ans<sup>12</sup>.

Comme pour les membres du Conseil d'État, le deuil des avocats aux conseils est marqué d'un intimisme, certes conforme à la nature des relations qui unissent les membres de l'ordre autour de la figure patriarcale du bâtonnier, mais bien différent de l'éclat des cérémonies du barreau de la cour d'appel de Paris. En effet, le vestibule de la bibliothèque des avocats au Palais de justice devient le lieu d'un hommage quotidien et particulièrement visible aux morts du barreau. Dès janvier 1915, le tableau de l'Ordre, entouré de petits drapeaux tricolores, enregistre les décès. Le 16 mars, la Reconnaissance française offre au barreau un tableau d'honneur dans un cadre de bronze portant en lettres d'or les noms des morts. Il est embelli, en avril, de jardinières de plantes vertes. Tout est occasion d'hommages. Le 27 janvier 1915, le ministre de la Guerre, Millerand, qui est membre du conseil de l'Ordre, rend hommage à ses confrères au cours d'une séance de ce conseil. La presse judiciaire informe sur toutes ces manifestations à la gloire des morts du barreau et répand les discours amplificateurs du sacrifice qualifié d'holocauste, d'hécatombe ou encore de martyrologe. L'impression renvoyée est celle d'un tribut exceptionnel payé par les avocats parisiens, alors que cela n'est pas le cas. Elle s'avère efficace pour permettre, le 22 mai 1916, une célébration religieuse qui rouvre les portes de la Sainte Chapelle, closes aux messes judiciaires depuis la circulaire Monis de 1900<sup>13</sup>. La messe de requiem, « une messe tricolore », note l'ancien bâtonnier Charles Chenu, est suivie deux jours plus tard d'une cérémonie au temple, puis le 27 à la synagogue. Le président de la République, Raymond Poincaré, assiste aux trois cérémonies en tant qu'avocat. Un *Livre d'or du barreau de Paris* est publié chez Langlois, avec une courte biographie de chaque avocat tombé qu'accompagne parfois une photo. En janvier 1919, le conseil de l'Ordre charge le bâtonnier de la construction d'un monument aux morts de la famille judiciaire dans la salle des pas perdus du

---

12 *Gazette des tribunaux* du 13 novembre 1915. De fait, il s'est engagé à 58 ans.

13 Elle avait interdit les messes rouges, dites du Saint Esprit, venant marquer chaque rentrée judiciaire à la cour d'appel de Paris.

Palais de justice, financé par une souscription, et d'un autre dans la salle de la conférence du stage. Cette approche si contrastée du deuil s'explique par le fait que les avocats aux conseils constituent une communauté de deuil plus restreinte en nombre et moins visible socialement. Assez rares sont les justiciables qui ont recours à leur office. L'intimité se renforce, par ailleurs, en ce qui les concerne, des modalités de renouvellement de l'Ordre qui reposent le plus souvent sur une transmission familiale de la charge de ces officiers ministériels. Au-delà de leur statut particulier, les avocats aux conseils sont bien, par nature pourrait-on dire et notamment sur le plan des traditions, des avocats, corporation au sein de laquelle ils ont commencé, le plus souvent, leur carrière.

« *Le culte des morts est dans la tradition du barreau. C'est la confrérie qui accompagne l'avocat à sa dernière demeure*<sup>14</sup> », s'exclame Charles Chenu. Mais, au cours de la guerre, les conditions de la mort ont rendu cet hommage confraternel quasiment impossible. Entre 300 000 et 600 000 morts sont des disparus dont le corps n'a pas été retrouvé. Les autres ont été, pour la plupart, inhumés provisoirement, près du lieu du décès, avant d'être regroupés dans les nécropoles nationales ou dans les carrés militaires des cimetières communaux. Jules Lefort, d'abord porté disparu, a été inhumé à Grand-Fayt (près d'Avesnes, dans le Nord), le corps de Gaston Mayer n'a d'abord pas été retrouvé, puis a été ramené, en novembre 1920, par sa famille, qui fera élever un monument sur le lieu où il est tombé à Bezange-la-Grande<sup>15</sup>. Maurice Gastambide a été enterré dans le cimetière de Puisieux (Pas-de-Calais)<sup>16</sup>. Les obsèques d'Albert Tailliandier sont les seules qui donneront lieu au respect de la tradition, son corps ayant été rapatrié quelques jours après sa mort. Elles ont lieu le 2 avril 1917<sup>17</sup>. Comme il est d'usage, elles sont conduites par le président de l'Ordre, Henri Mornard. À l'issue du conflit, le grand hommage confraternel se déroule lors de l'assemblée générale de l'Ordre, le 24 juillet 1919. Henri Mornard y prononce son dernier discours de président. Il y assimile, de manière classique chez les avocats, le combat professionnel mené pour le droit à celui mené par les disparus dans l'action guerrière au cours du conflit, la défense en justice à la défense de la patrie. Chaque mort fait l'objet d'une présentation particulièrement hagiographique. L'allocution se conclut sur la compassion qu'appellent les deuils familiaux des membres de l'ordre.

Au-delà du strict hommage confraternel de nature familiale, les avocats aux conseils sont associés aux manifestations qui se déroulent dans le cadre judiciaire. Avocats, ils sont conviés par l'Ordre parisien aux cérémonies religieuses de mai 1916 et, le 28 octobre suivant, ils assistent à la cérémonie confraternelle, purement corporative, organisée par le barreau de Paris, au cours de laquelle Raymond Poincaré prononce un discours dans lequel il réunit le barreau, les magistrats, les avocats aux conseils et les compagnies judiciaires. Les avocats aux conseils

---

14 C. Chenu, « Le barreau de Paris pendant la guerre », *Revue des deux mondes*, 1916, p. 801.

15 Lettre de la mère de Gaston Mayer au vice-président du Conseil d'État, qui l'informe du rapatriement du corps en novembre 1920, Archives nationales (AN) 20040382/337. Il est inhumé dans la tombe familiale au Père-Lachaise.

16 Ce cimetière sera bombardé et il ne restera aucune trace de cette tombe.

17 Elles sont mentionnées dans la *Gazette des tribunaux* (6 avril 1917).

restent néanmoins à la périphérie des commémorations du barreau. Ainsi lorsque la *Gazette du Palais* commence à publier le 8 février 1915 une liste des morts du barreau et des citations obtenues sous le titre « Les héros de la guerre », elle ne mentionne que le 31 octobre 1915 les trois morts que comptent les avocats aux conseils. Ils sont intégrés dans la 11<sup>e</sup> liste, alors que leur décès est connu depuis des mois. Leur statut, qui les place en marge des avocats, se traduit par une inscription sur le côté du grandiose monument élevé au Palais de justice par le barreau de Paris. Enfin, les morts des avocats aux conseils ayant exercé leur ministère devant la Cour de cassation sont cités lors des rentrées solennelles. L'avocat général Méryllon fait allusion, sans le nommer, à la mort et à la citation du plus jeune avocat du barreau (il s'agit de Gaston Mayer) lors de son discours de rentrée de 1915, et l'avocat général Peysonnié mentionne la mort d'Albert Tailliandier dans celui du 16 octobre 1917<sup>18</sup> : « *la Cour, toujours émue de vos tristesses, tient à vous dire, dans de telles circonstances, qu'elle unit ses regrets aux vôtres et qu'elle salue la mémoire de votre noble confrère* ».

C'est à l'occasion de l'inauguration de la plaque apposée au Palais-Royal, dans la salle des pas perdus, que la communauté en deuil du Conseil d'État se trouve réunie au complet par la cérémonie d'inauguration du 3 novembre 1920<sup>19</sup>. Elle est présidée par le ministre de la Justice, président du Conseil, Gustave Lhopiteau<sup>20</sup>, ayant à ses côtés le vice-président du Conseil d'État, Hébrard de Villeneuve, et le président de l'Ordre des avocats Henry Auber<sup>21</sup>. Dans l'assistance les membres du Conseil, les avocats inscrits et les familles des morts. Hébrard de Villeneuve prend la parole en premier pour souligner qu'au lieu de pleurer ceux qui sont « *si glorieusement tombés* » il faut se reconforter de leur exemple bénéfique. Après avoir évoqué, brièvement, le personnel administratif, son hommage se porte sur l'évocation individuelle des avocats puis des membres du Conseil. Henry Auber salue ensuite l'ensemble des morts du Conseil d'État au nom des avocats aux conseils. Enfin, Gustave Lhopiteau s'associe à ces hommages pour souligner leur exemple inspirant. Cet événement est peu relaté dans la presse parisienne selon la volonté des organisateurs. Seuls *Le Temps* et *Le Journal des débats* ont été priés d'envoyer un rédacteur. À ce moment, les journaux se focalisent d'ailleurs sur les préparatifs de l'inhumation du soldat inconnu sous l'Arc de triomphe, prévue le 11 novembre, dont chaque jour ils rendent compte. Ainsi le souhait émis par la commission chargée de la commémoration d'une inauguration « *sans grande solennité* » se trouve-t-il pleinement réalisé<sup>22</sup>.

18 La cour compte de nombreuses disparitions cette année-là.

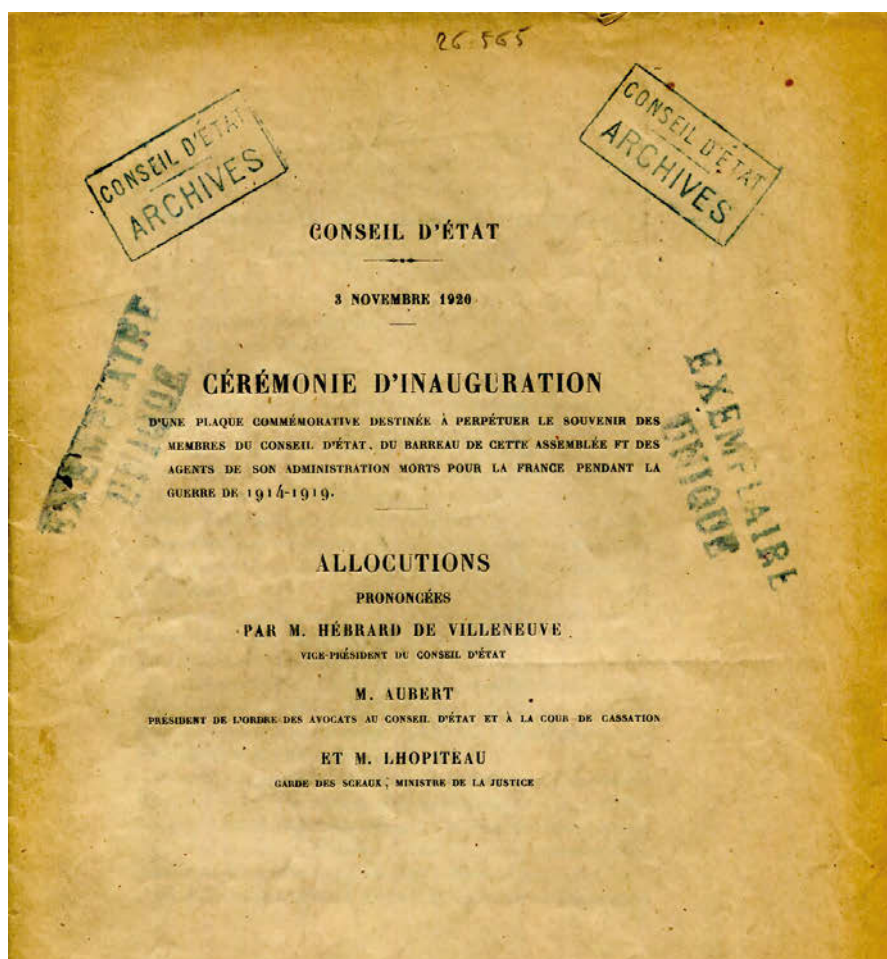
19 Cérémonie relatée dans *Le Figaro* du 4 novembre 1920 sous le titre « Aux morts du Conseil d'État morts pour la Patrie ».

20 Il est ministre de la Justice du 20 janvier 1920 au 16 janvier 1921.

21 Né en 1859, Henry Auber entame sa carrière au barreau de Paris en 1881. Docteur en droit, il devient avocat aux conseils en 1899. Parmi ses clients, on relève la préfecture de la Seine, le conseil municipal de Paris, l'administration des contributions directes et indirectes. Il accède à la présidence de l'Ordre le 16 octobre 1919 et prend la succession d'Henri Mornard.

22 Compte rendu de la réunion de la commission du 11 mai 1920, AN 20040382/337.

Comment expliquer la discrétion des hommages rendus aux morts de l'ensemble de la communauté en deuil du Conseil d'État? D'une part, celle-ci est objectivement réduite à environ deux cents personnes et à leurs familles. D'autre part, elle se trouve concentrée en un seul lieu : Paris. On ne saurait exclure la volonté, au moins implicite, de ne pas insister sur une mortalité faible au regard des autres composantes de la Nation, ni la culpabilité latente qui pouvait en résulter. On sait que les quelque dix villages français qui n'ont déploré aucun mort et n'ont donc pas de monument ont mal vécu cette situation, comme si elle les plaçait au ban de la Nation. En ce qui concerne les avocats aux conseils, il est possible que, à un moment où la suppression des officiers ministériels est d'actualité, en relation avec la réforme de la justice attendue et promise depuis des décennies, il ait été jugé opportun de se montrer discret. Mais, sans doute, la principale raison tient au fait que la discrétion fait partie de la culture d'une institution si proche du pouvoir.



*Livret des allocutions prononcées à l'occasion de l'inauguration de la plaque commémorative des morts pour la France au Conseil d'État, le 3 novembre 1920.*

## Un deuil différencié

L'analyse des rituels des deuils du Conseil, comme des avocats, révèle des disparités quant aux hommages rendus aux morts, que les commémorations ultérieures vont prolonger. D'abord, l'ordre dans lequel les noms sont inscrits sur la plaque de marbre noir, qui regroupe l'ensemble des morts que se rattache le Conseil d'État, n'est pas anodin. Il est dicté par le respect de la hiérarchie à la fois sociale et institutionnelle. Les membres du Conseil, dans l'ordre du tableau, précèdent les avocats, alors que les gardiens de bureau, pourtant membres du personnel, sont inscrits à leur suite. L'attention portée aux gardiens de bureau est moindre que celle dont bénéficient les membres du Conseil et avocats comme l'attestent les erreurs commises par le vice-président du Conseil d'État concernant Auguste Cadet, dans son discours d'inauguration de la plaque. Il se trompe sur son régiment, mais aussi sur la date de sa mort<sup>23</sup>.

Parmi les morts des avocats aux conseils se détache la figure d'Albert Tailliandier en raison des circonstances particulières de sa disparition. Député du Pas-de-Calais, mobilisé comme sous-lieutenant au 18<sup>e</sup> RI, Tailliandier, qui a combattu à Verdun, s'active à la chambre au sein du groupe qu'ont constitué les députés des régions du front qualifiées, au printemps 1917, de « *régions libérées et dévastées* » après le repli stratégique allemand entre Arras et Soissons. Ce repli s'est accompagné d'une politique de terre brûlée (maisons détruites, puits empoisonnés, destruction des vergers, etc.) menée de manière méticuleuse et systématique. Les dons affluent pour secourir les habitants de ces territoires. Tailliandier et Briquet, en tant que députés du Pas-de-Calais, sont choisis par le comité de répartition des secours pour apporter à Bapaume une somme de 50 000 F destinée à la reconstruction. Ils trouvent la mort, le 25 mars 1917, dans l'explosion d'une mine à retardement posée sous l'hôtel de ville où ils avaient été installés pour la nuit<sup>24</sup>. L'explosion provoque aussi la mort d'une vingtaine de soldats de l'armée britannique. Il faut plusieurs jours pour dégager les corps des décombres et les identifier. L'événement est immédiatement connu à Paris, mais la presse ne relate la mort des députés qu'après son annonce officielle par le préfet du Pas-de-Calais, le 30 mars. Le même jour, un éloge funèbre est prononcé à la chambre, par Paul Deschanel, son président, dans lequel il célèbre les députés d'horizons politiques opposés (Tailliandier est républicain, Briquet est socialiste), morts main dans la main, avec la même foi et le même idéal<sup>25</sup>. La mort de Tailliandier se trouve doublement instrumentalisée pour renforcer la haine d'un ennemi dont la barbarie n'a aucune limite mais, surtout, pour relancer

---

23 Il appartient au 33<sup>e</sup> RIC et non au 43<sup>e</sup>, il est mort le 28 décembre 1914 et non le 8 janvier 1915.

24 Ils passaient la nuit sur des paillasses, dans une cave située sous les sous-sols de l'hôtel de ville. Leur chauffeur, ne les ayant pas rejoints, eut la vie sauve. Il raconte la catastrophe bien plus tard dans une interview publiée dans *Le Pas-de-Calais hebdomadaire* (16 juin 1935).

25 Hormis l'appartenance politique, beaucoup de choses rapprochent ces hommes : tous deux sont avocats, Briquet au barreau de Béthune. Tous deux ont le même âge (42 ans), sont docteurs en droit et auteurs de thèses sur des sujets voisins relatifs au travail (les délégués à la sécurité dans les mines pour Tailliandier, le syndicalisme belge pour Briquet).

la foi dans l'Union sacrée à un moment où celle-ci vacille sérieusement. Même si la gloire de la mort des deux avocats rejaillit sur leurs barreaux respectifs, les commémorations mettent l'accent non sur l'appartenance professionnelle des victimes, mais sur leur mandat de député. Localement, on exalte leur « *petite patrie*<sup>26</sup> ». Le 2 avril 1917, une cérémonie a lieu à Bapaume présidée par le préfet, en présence du vice-président du conseil général et des officiers de la mission française, car Bapaume est en secteur britannique. Briquet est inhumé au cimetière de Saint-Pol. Les obsèques de Tailliandier se déroulent le 2 avril, à Paris<sup>27</sup>. Comme il est d'usage, le président de l'Ordre, Henri Mornard, conduit le deuil. Il développe dans son discours la rhétorique anti-allemande, dont il est coutumier, ravivée par l'événement. L'Allemagne est « *la race maudite... l'effroyable guerre s'est déchaînée, les hordes barbares ont passé : il ne reste rien de la civilisation aux pays du Nord qu'ont souillés des ennemis considérés, il y a peu de temps encore, comme faisant partie de l'humanité... Tandis que cet ennemi s'enfuyait avec au visage le rictus de la hyène, nos amis anglais dégageaient des ruines le corps de Tailliandier, retrouvaient sur ses lèvres le divin sourire de la charité* ». Les deux adversaires politiques sont « *unis dans l'œuvre rédemptrice* ». Le 4 avril, un hommage est prononcé au Sénat. Puis l'événement s'efface devant la nouvelle de l'entrée en guerre des États-Unis. Pour autant, Tailliandier ne tombe pas dans l'oubli. Le nom de *Député-Albert-Tailliandier* est donné à un cargo à vapeur affecté au transport du charbon, sorti des chantiers de Blainville en Normandie. Il est lancé, le 4 novembre 1921, après une cérémonie où le courage et le sacrifice du député sont soulignés<sup>28</sup>. Hélas, le nom de baptême ne porte guère chance au cargo qui coule, moins de six mois plus tard, au cours d'une tempête au large d'Ouessant<sup>29</sup>. La mémoire d'Albert Tailliandier est aussi célébrée localement, dans le Pas-de-Calais. Son nom rejoint les autres combattants du village sur le monument aux morts de Fresnoy-en-Gohelle, sa commune de naissance. Puis, en 1924, une souscription est lancée à l'initiative de l'Union nationale des combattants pour l'érection d'un monument à Bapaume. Pour soutenir cette souscription, un poème patriotique est composé par le poète-combattant artésien Émile Poiteau. Le monument, un haut-relief en marbre de Carrare, confié au sculpteur Augustin Lesieux, est adossé à l'hôtel de ville reconstruit. Il est inauguré le 16 juin 1935<sup>30</sup>. Deux médaillons représentent les députés sous une représentation de la Paix.

26 Briquet, capitaine, commandait une compagnie au 421<sup>e</sup> RI et faisait la navette entre les tranchées et la chambre, où il siégeait à la commission de l'armée.

27 Sur l'événement : *L'Écho de Paris*, 30 mars 1917, *L'Humanité*, 3 avril 1917, la *Gazette des tribunaux*, 6 avril 1917. Les obsèques ont aussi été fixées sur la pellicule par Gaumont et le petit film, de 27 secondes, projeté dans les actualités.

28 *Ouest Éclair*, 12 novembre 1921.

29 *Petit Journal illustré*, 7 mai 1922.

30 Deux plaques commémorant la mort des autres victimes, 19 soldats australiens, sont inaugurées le 25 mars 2011.



Monument érigé à Bapaume en 1935 en hommage aux députés Albert Tailliandier et Raoul Briquet, morts pour la France.

Au sein du Conseil d'État, le deuil et la commémoration se cristallisent sur Henri Collignon, bien qu'il n'ait appartenu que peu de temps à l'institution ; il a fait, pour l'essentiel, sa carrière dans l'administration préfectorale. Ce qui frappe les esprits, c'est le fait qu'il se soit engagé alors qu'il était libéré depuis longtemps des obligations militaires. Simple soldat refusant les galons, il partage jusqu'à la mort l'expérience de guerre commune et connaît une mort héroïque puisqu'il tombe en portant secours à un soldat blessé dans le *no man's land*. Dans une

institution dont les membres mobilisés ont été protégés par leurs affectations, il n'y a pas lieu de s'étonner que l'exemple de Collignon soit mis systématiquement en avant lorsqu'il est question des morts. On peut constater, lors des hommages rendus dans la sphère de l'institution, que Collignon fait toujours l'objet de propos spécifiques qui insistent sur ses trois caractéristiques : engagé volontaire à presque 60 ans, simple soldat, mort en brave. Ainsi, en novembre 1915, dans le discours de René Viviani, ministre de la Justice, venu au Palais-Royal rendre un hommage aux morts du Conseil d'État, tous sont nommés, mais le ministre s'arrête sur Collignon<sup>31</sup>. Il en est de même dans le discours prononcé le 3 novembre 1920, lors de l'inauguration de la plaque, par le président de l'Ordre, Henry Auber. Un lien particulier s'établit entre le soldat Collignon et le Conseil d'État, lequel est mis en possession de la croix de guerre qui lui est décernée en juillet 1915 à titre posthume et que sa sœur a renoncé à recevoir<sup>32</sup>. Une lettre de Marguerie, non datée, mais adressée dans les semaines qui ont suivi la mort de Collignon à sa sœur, est révélatrice de la relation qui s'établit entre la gloire individuelle et celle de l'institution : « *L'honneur qui rejaillit sur notre assemblée de la fin si glorieuse de notre collègue rend encore plus sensible le deuil commun qui nous afflige*<sup>33</sup>. »

La figure de Collignon devient l'emblème du non-embusqué absolu au-delà du Conseil d'État. En effet, si l'on se réfère à l'âge, il appartient, parmi les engagés volontaires, aux marginaux de cette catégorie. Le plus jeune, Corentin Carré, ment sur son identité pour s'engager à 15 ans, et meurt, à Verdun, en mars 1918. Le plus âgé, Antoine Courchinoux, s'est engagé en 1915, à 71 ans, à la suite de la mort de son petit-fils<sup>34</sup>. La mort de Collignon devient donc un événement à retentissement national. Le journal de marche du régiment la mentionne, ce qui est assez rare pour les hommes de troupe. Poincaré y consacre un paragraphe, qui occupe presque toute la journée du 17 mars, dans ses mémoires<sup>35</sup>. Elle tient la une du *Petit Journal*, le 3 avril 1915, avec un article du colonel Maletterre, commandant de son régiment, relatant, outre les circonstances de sa mort, son comportement de soldat ordinaire depuis son engagement : « *Le conseiller d'État avait disparu, ce n'était plus qu'un vieux brave qui donnait l'exemple tout en commandant le respect.* » Une photo tirée de *L'Illustration*, représentant Collignon en porte-drapeau, prise une quinzaine de jours avant sa mort, accompagne l'article. *L'Excelsior*, journal qui s'est fait une spécialité de diffuser des informations photographiques, présente, en première page de son édition du 5 avril 1915, une photo de Collignon prise la veille de sa mort, ainsi que l'indique la légende : « *Collignon mort au champ d'honneur : on n'a pas oublié la mort glorieuse du soldat Collignon. Cette photographie est la dernière qui fut prise de lui alors qu'il regardait un poilu se faire raser aux abords des tranchées de Vauquois, non loin du lieu où un éclat d'obus devait le tuer le lendemain même.* » Ces photos prouvent

31 *Gazette des tribunaux*, 13 novembre 1915.

32 *Gazette des tribunaux*, 26 juillet 1915.

33 En réalité, l'idée de la remise de la croix au Conseil d'État vient du colonel du 46<sup>e</sup> RI. Elle est ensuite acceptée par la sœur de Collignon (lettre du 19 juillet 1915, AN 20040382/68).

34 Il fera toute la guerre et mourra en 1933.

35 R. Poincaré, *Au service de la France, t. VI, Les Tranchées 1915*, Plon, 1930, p 114-115.



l'intérêt tout particulier que pouvait présenter l'exemple de Collignon dans le contexte de discussion de la loi Dalbiez au Parlement, présentée comme une loi anti-embusquage. On observe que ces deux articles mettent à distance la fonction pour ne s'attacher qu'au vieux soldat fondu dans la masse des combattants et connaissant le même sort qu'eux. Un article est également publié peu après sa mort dans le *Bulletin des Armées de la République*, organe des armées françaises en campagne, exaltant l'exemple de Collignon.

Collignon continue à susciter l'intérêt dans les années qui suivent la guerre. Deux brochures paraissent relatant son épopée. La première comporte un titre assez long qui la résume et positionne socialement le héros : *Un émule de La Tour d'Auvergne : Henri Collignon, premier soldat des armées de la III<sup>e</sup> République, conseiller d'État, vénérable de la Loge Alsace-Lorraine, mort au champ d'honneur à 58 ans, le 15 mars 1915*<sup>36</sup>. Il figure en bonne place dans la seconde, intitulée *Avec les « bleus » du 1<sup>er</sup> grenadier de France*, sous la plume d'Henry Jacques Hardouin, un ancien mitrailleur de son régiment<sup>37</sup>. C'est à ce dernier que l'on doit probablement la photo, sur laquelle lui-même figure, et qui représente la tombe provisoire de Collignon, enterré le 18 mars 1915 à l'arrière des tranchées de Vauquois<sup>38</sup>. L'inscription à la peinture sur la croix de sa tombe provisoire indique en caractères irréguliers :

*Henri Collignon. Officier de la Légion d'honneur  
Conseiller d'État.*

*Soldat de 1<sup>re</sup> classe – Porte-drapeau.*

*Engagé volontaire à l'âge de 58 ans au 46<sup>e</sup> RI.*

*Mort au champ d'honneur le 15 mars 1915*

Souvenir de la mort sacrificielle, une stèle est élevée près de sa tombe par ses frères francs-maçons ainsi que l'indique la dédicace finale. Elle porte :

*À Henri Collignon*

*Ancien préfet*

*Ancien secrétaire général de la présidence de la République*

*Conseiller d'État*

*Officier de la Légion d'honneur*

*Engagé volontaire à 56 ans au 46<sup>e</sup> RI*

*Soldat de 1<sup>re</sup> classe, porte-drapeau*

*Mort au champ d'honneur à Vauquois le 16 mars 1915*

*Ses frères d'Alsace-Lorraine*

36 Sans date ni nom d'auteur, publiée à Paris, imprimerie L. Fournier, 15 p.

37 Henry Jacques Hardouin, *Avec les « bleus » du 1<sup>er</sup> grenadier de France*, 1934, Éd. Figuières. Un article paraît aussi dans *Lecture pour tous* de novembre 1918 dans lequel le général Maletterre raconte à nouveau le parcours hors du commun de Collignon.

38 Dans son ouvrage, il note qu'il se promène après la guerre dans les rues de Vauquois et qu'il trouve derrière l'église la tombe de Collignon.

Dans les années qui suivent la guerre, le nom de Collignon est donné à des rues : à Paris (16<sup>e</sup>) ainsi qu'en Bretagne, notamment à Quimper, Douarnenez, car il avait été préfet du Finistère, à Rennes et, enfin, à Saint-Georges-de-Didonne, en Charente maritime, où il possédait une maison et dont, breton d'adoption, il était un élu.

Le souvenir de Collignon s'estompe ensuite pendant quelques dizaines d'années. Il se trouve ravivé, à l'initiative du vice-président Bernard Chenot, lorsqu'il décide, en 1972, de donner le nom de Collignon à une salle du Conseil d'État. Il charge le secrétaire général, Hervé de Charette, de mener les recherches auprès des autorités militaires sur le 46<sup>e</sup> RI. La lettre qu'il adresse au colonel du régiment, le 11 octobre 1972, explicite les raisons de ce choix : « *Ce choix a été dicté par le désir de rendre hommage à un ancien membre du Conseil d'État qui y avait fait une carrière appréciée, mais il a été fait également en considération de l'attitude héroïque de M. Collignon pendant la Première Guerre mondiale*<sup>39</sup>. » Cette salle était alors ornée d'un dessin de Hansi montrant une femme personnifiant l'Alsace pleurant sur sa tombe. C'est à cette époque, en 1973, que la stèle élevée par la loge maçonnique à laquelle appartenait Collignon est transférée, à l'initiative du président du Comité commémoratif de l'Argonne, au bas de la butte de Vauquois à l'endroit du boyau central qui permettait l'accès à cette butte. La présence de cette stèle n'avait plus de sens dans le cimetière d'Aubréville depuis que le corps de Collignon avait été réinhumé dans la nécropole nationale de Vauquois-La Maize, créée en 1923. Dès lors, le souvenir de Collignon va se trouver intimement associé à la commémoration des combats de l'Argonne.

Vingt-cinq ans plus tard, l'association très active des Amis de Vauquois ravive son souvenir en adressant une lettre au vice-président, Renaud Denoix de Saint Marc : « *Nous estimons que cet exemple à l'occasion du 80<sup>e</sup> anniversaire de l'armistice de la Grande Guerre doit être évoqué avec toute la solennité qui soit*<sup>40</sup>. » L'initiative, à laquelle s'associe évidemment le Conseil d'État, se concrétise par une manifestation solennelle qui se déroule le 27 juin 1998, à Vauquois. Elle intègre une exposition, organisée pour la circonstance à la mairie, sur la vie de Collignon, et une projection, sur un écran géant, d'images retraçant les combats de Vauquois. Après une cérémonie au cimetière de La Maize, une plaque est dévoilée sur la fontaine de l'ancienne ferme de la Cigalerie, lieu de la mort de Collignon<sup>41</sup>. Enfin, à travers l'évocation particulière dont Collignon fait l'objet dans le colloque que le Comité d'histoire du Conseil d'État consacre, en cette période commémorative, à la Grande Guerre, on peut vérifier combien son souvenir domine encore aujourd'hui.

---

39 Le colonel envoie les négatifs de photographies d'une image d'Épinal représentant La Tour d'Auvergne et d'un dessin montrant Collignon en porte-drapeau (lettre du 17 novembre 1972, AN 20040382/68).

40 Lettre du président de l'association, Alain Jeannesson, du 19 janvier 1998, AN 20040382/68.

41 Cérémonie relatée dans *Les Amis de Vauquois et de sa région*, n° 30, septembre 1998.

En conclusion de ces développements consacrés à la mort et au deuil, il peut être inspirant de méditer sur l'inscription de la plaque apposée, précisément, en hommage à Collignon, en 1998, à Vauquois. Elle nous invite à apprécier toute la distance qui sépare les commémorations actuelles de la mort et du deuil tels qu'ils ont été vécus au moment de la Grande Guerre : « Ici le 15 mars 1915 est tombé Henri Collignon du 46<sup>e</sup> R. I. conseiller d'État victime de son dévouement et de son attachement à la Patrie. » Cette phrase, qui n'est pas anodine, révèle l'évolution des mentalités. Le deuil est achevé, il n'est plus besoin du baume de l'utilité de la mort pour consoler de la perte. Le héros consentant au sacrifice est devenu une victime. Les temps ont changé et les commémorations traduisent l'état d'esprit de ceux qui les organisent. En l'occurrence, elles montrent combien l'acceptation de la mort par ces millions de combattants est devenue énigmatique pour nous.



Plaque commémorative à Vauquois inaugurée en juin 1998.



# Les conseillers de préfecture mobilisés durant la Première Guerre mondiale

Marc BOUVET

Depuis leur création par la fameuse loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) *concernant la division du territoire de la République et l'administration*<sup>1</sup>, les conseils de préfecture sont essentiellement des tribunaux administratifs départementaux. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, les conseils de préfecture sont des juridictions souveraines de première instance d'exception du contentieux administratif. Cependant, leur champ de compétences défini par de nombreuses lois d'attributions est tellement vaste que les conseils de préfecture sont les principales juridictions administratives de première instance par le volume d'affaires jugées chaque année. Mais les conseils de préfecture ne sont pas seulement des juridictions. Dès leur origine, d'une manière empirique ensuite consacrée par quelques textes, les conseils de préfecture sont également des organes de conseil des préfets. De plus, les conseillers de préfecture, à titre individuel, participent directement à l'administration active, par exemple, pour remplacer le préfet absent ou empêché, ou sur délégation spéciale du préfet.

Il n'existait aucune étude sur les conseillers de préfecture mobilisés durant la Première Guerre mondiale, ni plus largement aucune étude générale sur la composition des conseils de préfecture entre 1914 et 1918, sans doute en raison du discrédit dont ils souffrent depuis leur origine<sup>2</sup>. Il a donc fallu entreprendre un énorme travail de recherches. Tout d'abord, il fallait reconstituer la liste exacte de tous ceux qui ont été conseillers de préfecture entre le 1er août 1914 et le 11 novembre 1918. Pour cela, j'ai bénéficié d'un instrument de travail remarquable réalisé par les Archives nationales sur *Le personnel de l'administration préfectorale*.

---

1 *Bull. des Lois*, 3<sup>e</sup> série, t. I, p. 1-8.

2 L'histoire des conseils de préfecture a été négligée pendant très longtemps. Depuis quelques années, ils attirent enfin l'attention, mais les conseils de préfecture demeurent encore très imparfaitement connus. Pour la bibliographie et une présentation renouvelée des conseils de préfecture au XIX<sup>e</sup> siècle, voir trois de mes articles : « La procédure contentieuse devant les conseils de préfecture au XIX<sup>e</sup> siècle », in J. Hautebert et S. Soleil (dir.), *La Procédure et la construction de l'État en Europe (XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle)*, Rennes, PUR, 2011, p. 801-825 ; « Los consejos de prefectura : atribuciones y procedimiento contencioso (1800-1889) », in M.A. Chamocho Cantudo (dir.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014, p. 357-378, en français, Rennes, PUR, 2016 ; « La composición de los consejos de prefectura (1800-1851) », in M.A. Chamocho Cantudo (dir.), *op. cit.*, p. 303-327.

1881-1926<sup>3</sup>, que j'ai complété par un dépouillement systématique du *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*. J'ai ensuite consulté tous les dossiers personnels des conseillers de préfecture conservés dans la série F/1bI des Archives nationales (site de Pierrefitte-sur-Seine), étant précisé que certains conseillers n'ont pas de dossier et que de nombreux dossiers sont lacunaires<sup>4</sup>. D'autres séries des Archives nationales ont également été examinées, notamment la série F/4 (dossiers de pension) et la série LH (dossiers de Légion d'honneur). J'ai également consulté, sur les sites Internet des archives départementales, tous les registres matricules et les registres d'état civil accessibles (ce qui est loin d'être toujours le cas). Je me suis aussi rendu dans plusieurs services d'archives départementales<sup>5</sup>. Enfin, j'ai utilisé un nombre très grand de sources biographiques, le plus souvent en ligne sur Internet, qu'il est impossible de répertorier ici pour des raisons éditoriales évidentes.

Durant la Grande Guerre, conformément à une situation fixée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il existe 90 conseils de préfecture, 87 en France métropolitaine et 3 en Algérie. La composition des conseils de préfecture demeure essentiellement régie par la loi du 21 juin 1865 relative aux conseils de préfecture<sup>6</sup>. Le conseil de préfecture de la Seine, en raison de son importance particulière, comprend 9 conseillers<sup>7</sup>. Chacun des autres conseils de préfecture est composé de 3 membres<sup>8</sup>. Il y a donc 276 postes de conseiller de préfecture en France. En réalité, le 1<sup>er</sup> août 1914, 270 conseillers de préfecture sont en fonction, car il y a 6 postes vacants. Au total, entre le 1<sup>er</sup> août 1914 et le 11 novembre 1918, 525 personnes sont conseillers de préfecture<sup>9</sup>, ce qui témoigne d'un profond renouvellement, en partie dû à la mobilisation.

---

3 *Le Personnel de l'administration préfectorale. 1881-1926. Répertoires nominatif et territorial*, Paris, Archives nationales, 2001, qui complète le *Dictionnaire biographique des préfets : septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives nationales, 1994. J'en profite pour remercier ici personnellement les archivistes des Archives nationales qui m'ont aidé dans mon travail en facilitant mes recherches, notamment Grégory Zeigin, Sylvie Le Goëdec et Emmanuelle Rondouin, à qui je dédie cet article.

4 Malheureusement, les dossiers plus contemporains de certains conseillers de préfecture conservés sur le site de Fontainebleau des Archives nationales n'ont pas pu être vus, ce site étant devenu inaccessible au public en raison de désordres structurels affectant la solidité des bâtiments.

5 Je remercie les directeurs d'archives départementales qui ont eu l'amabilité de m'adresser des informations par courriel.

6 *Bull. des Lois*, 11<sup>e</sup> série, t. XXV, p. 777.

7 Loi du 23 mars 1878. *Bull. des Lois*, 12<sup>e</sup> série, t. XVI, p. 591.

8 La loi du 21 juin 1865 fixait précisément à 3 ou 4 le nombre de conseillers de chaque conseil de préfecture de la France métropolitaine, la Seine exceptée. À partir de 1891, là où il existe, le 4<sup>e</sup> poste est supprimé de fait par le non-remplacement du titulaire : en 1900, désormais, tous les conseils de préfecture de la France métropolitaine, la Seine exceptée, comptent 3 membres. S'agissant des conseils de préfecture des départements algériens, la réduction progressive par voie d'extinction à 3 membres est prévue par un décret du 22 juillet 1905 : elle est effective en 1908.

9 Les 525 conseillers de préfecture sont tous des hommes. On est surpris qu'aucune femme n'ait été nommée pendant la guerre malgré la pénurie d'hommes.

Par « mobilisés », j'ai seulement retenu les appelés et les engagés volontaires qui ont été réellement sous les drapeaux. Je n'ai pas considéré comme mobilisés ceux qui sont restés dans les casernes quelques semaines voire quelques jours avant d'être renvoyés chez eux.

Parmi les conseillers de préfecture de la Première Guerre mondiale, 25,4 % (133 sur 525) sont mobilisés en tant que conseillers de préfecture<sup>10</sup>. Le plus remarquable, signe d'une forte mobilisation initiale, c'est que 43 % (116 sur 270) des conseillers en poste le 1<sup>er</sup> août 1914 sont mobilisés. En revanche, parmi les nouveaux nommés pendant la guerre, seuls 6,7 % (17 sur 255) sont mobilisés en tant que conseillers de préfecture, car le Gouvernement s'est efforcé de nommer comme nouveaux conseillers des personnes *a priori* non mobilisables. Si la mobilisation des conseillers de préfecture est importante, c'est qu'ils ne bénéficient pas d'une indisponibilité par rapport au service militaire. Tout au plus est-il accordé aux conseillers de préfecture appartenant au service auxiliaire non armé d'avoir droit à un sursis d'appel. Le sursis d'appel est ainsi offert à 7,9 % des conseillers non mobilisés. Encore faut-il préciser que le sursis d'appel, lorsqu'il est accordé par le ministre de la Guerre, n'est pas une faveur personnelle : il est toujours demandé par le préfet dans l'intérêt du service et relayé par le ministre de l'Intérieur. Deux autres facteurs principaux expliquent la non-mobilisation d'une partie des conseillers : 45,9 % des conseillers sont libérés du service militaire pour dépassement de la limite d'âge de 46 ans ; 37,9 % sont réformés pour raison médicale, étant précisé que, dans la plupart des cas, il s'agit d'un maintien en réforme de personnes déjà réformées souvent de longue date (les réformes de complaisance sont sans doute rares).

Cette étude des conseillers de préfecture mobilisés durant la Première Guerre mondiale conduit à voir successivement leurs origines géographiques par lieu de naissance (1), leurs origines parentales (2), leur âge de mobilisation (3), leurs origines géographiques par conseil de préfecture d'appartenance (4), les conditions de leur mobilisation (5) et le problème de leur retour dans les conseils de préfecture (6).

## Les origines géographiques par lieu de naissance des conseillers de préfecture mobilisés

Les origines géographiques par département de naissance des conseillers de préfecture mobilisés apparaissent dans le tableau suivant<sup>11</sup>.

---

10 Par ailleurs, 35 conseillers ont été précédemment mobilisés avant d'être nommés conseillers de préfecture pendant la guerre. Comme ils n'ont pas été mobilisés en tant que conseillers de préfecture et que leur mobilisation n'a pas été une amputation pour les conseils, il ne sera pas question ici de ces conseillers qui seront étudiés dans notre second article sur « Les conseillers de préfecture en fonction pendant et à la sortie de la Première Guerre mondiale ».

11 Sont connus tous les lieux de naissance des 133 conseillers de préfecture mobilisés.

### Lieux de naissance par département des conseillers de préfecture mobilisés

Ain :	1	Lot :	1
Aisne :	0	Lot-et-Garonne :	3
Allier :	1	Lozère :	0
Basses-Alpes :	0	Maine-et-Loire :	0
Hautes-Alpes :	1	Manche :	0
Alpes-Maritimes :	0	Marne :	3
Ardèche :	1	Haute-Marne :	1
Ardennes :	0	Mayenne :	0
Ariège :	1	Meurthe-et-Moselle :	7
Aube :	0	Meuse :	2
Aude :	2	Morbihan :	1
Aveyron :	2	Nièvre :	0
Bouches-du-Rhône :	2	Nord :	0
Calvados :	6	Oise :	0
Cantal :	0	Orne :	1
Charente :	1	Pas-de-Calais :	2
Charente-Inférieure :	2	Puy-de-Dôme :	0
Cher :	2	Basses-Pyrénées :	0
Corrèze :	3	Hautes-Pyrénées :	2
Corse :	4	Pyrénées-Orientales :	1
Côte-d'Or :	3	Rhône :	1
Côtes-du-Nord :	2	Haute-Saône :	1
Creuse :	1	Saône-et-Loire :	0
Dordogne :	2	Sarthe :	1
Doubs :	1	Savoie :	3
Drôme :	1	Haute-Savoie :	0
Eure :	0	Seine :	9
Eure-et-Loir :	0	Seine-Inférieure :	0
Finistère :	1	Seine-et-Marne :	1
Gard :	4	Seine-et-Oise :	0
Haute-Garonne :	4	Deux-Sèvres :	3
Gers :	1	Somme :	2
Gironde :	2	Tarn :	2
Hérault :	4	Tarn-et-Garonne :	1
Ille-et-Vilaine :	1	Var :	1
Indre :	2	Vaucluse :	0
Indre-et-Loire :	0	Vendée :	3
Isère :	3	Vienne :	1
Jura :	2	Haute-Vienne :	2
Landes :	1	Vosges :	2
Loir-et-Cher :	0	Yonne :	0
Loire :	1	Territoire de Belfort :	0
Haute-Loire :	1	Alger :	1
Loire-Inférieure :	0	Constantine :	0
Loiret :	5	Oran :	0
Total France :			129
Total France métropolitaine :			128
Pays étrangers :			4
Total :			133



97 % (129 sur 133) des conseillers mobilisés sont nés en France (128 en France métropolitaine et 1 en Algérie). La répartition des lieux de naissance révèle de forts contrastes. S'agissant de la répartition par grandes zones géographiques du territoire métropolitain : moitié Nord (51,6 %) et moitié Sud (48,4 %), moitié Ouest (43,8 %) et moitié Est (56,2 %), quart Nord-Est (34,4 %), quart Sud-Ouest (26,6 %), quart Sud-Est (21,8 %), et quart Nord-Ouest (17,2 %). La moyenne des conseillers mobilisés par département de naissance est de 1,4 mais elle n'a pas de réelle signification. D'un côté, et c'est énorme, 32,2 % (29/90) des départements n'ont aucun mobilisé : ces départements sont dispersés sur tout le territoire. D'un autre côté, 17,8 % (16/90) des départements ont au moins 3 mobilisés et sont eux aussi répartis sur tout le territoire. Cependant, les départements qui comptent le plus de mobilisés se situent tous dans la moitié Nord : Seine (9), Meurthe-et-Moselle (7), Calvados (6) et Loiret (5). Le département qui fournit le plus de mobilisés est donc, sans surprise, la Seine (les mobilisés y étant d'ailleurs exclusivement des Parisiens). Cependant, les conseils de préfecture ne sont pas des institutions affectées par le parisianisme, car les Parisiens ne représentent que 6,8 % de l'ensemble des conseillers mobilisés. Aucune raison convaincante n'explique tous ces aspects de la répartition géographique.

Les origines géographiques témoignent par ailleurs d'un certain localisme des conseillers de préfecture : 11,6 % des mobilisés sont en poste dans leur département de naissance, et plus encore, 20,2 % sont en fonction dans un département limitrophe de leur département de naissance. Au total, ce sont donc 31,8 % des conseillers mobilisés qui sont en place dans leur département de naissance ou un département limitrophe.

Les origines géographiques par commune de naissance sont également instructives : 33,1 % des conseillers mobilisés sont nés dans une préfecture et 22,6 % dans une sous-préfecture. De plus, 16,5 % sont nés dans un chef-lieu de canton. Seuls 27,8 % sont natifs d'un petit bourg de campagne. Les conseillers de préfecture mobilisés sont donc, en très grande majorité, natifs de milieux urbains, sièges d'institutions et centres d'affaires. Cette situation s'explique par leurs origines parentales.

## Les origines parentales des conseillers de préfecture mobilisés

Pour mieux cerner les origines parentales des conseillers de préfecture mobilisés, les professions de leurs pères sont répertoriées dans le tableau suivant<sup>12</sup>.

---

12 Sauf dans 2 cas, seuls les pères des conseillers mobilisés exercent une profession, les mères étant « sans profession », ce qui témoigne immédiatement d'un certain rang social dans la France du tournant des xix<sup>e</sup> et xx<sup>e</sup> siècles. Dans tous les cas, seule la profession du père est indiquée. Sont connues les professions des pères de tous les 133 conseillers de préfecture mobilisés.

### Professions des pères des conseillers de préfecture mobilisés

Fonctionnaires :	54	Magistrats de l'ordre judiciaire :	8
Administrateurs des finances :	11	Premier président de cour d'appel :	1
Trésorier-payeur général :	1	Conseillers de cour d'appel :	3
Directeur départemental des contributions indirectes :	1	Juges de tribunal de 1 <sup>re</sup> instance :	2
Receveur des contributions indirectes :	1	Juges de paix :	2
Percepteurs des contributions directes :	4	Autres fonctionnaires :	8
Conservateurs des hypothèques :	2	Inspecteur général et ingénieur des mines :	2
Employés des douanes :	2	Rédacteurs de ministère :	2
Militaires :	10	Géomètre du cadastre :	1
Général de brigade :	1	Inspecteur des postes :	1
Colonel :	1	Conducteurs des Ponts et Chaussées :	2
Lieutenants-colonels :	2	Professions libérales :	27
Chefs d'escadron et de bataillon :	4	Professions juridiques :	18
Capitaine :	1	Avocats :	2
Sergent :	1	Avoués :	5
Administrateurs préfectoraux, départementaux et communaux :	9	Huissier :	1
Préfet :	1	Notaires :	10
Conseillers de préfecture :	3	Professions médicales :	9
Chefs de bureau de préfecture :	2	Médecins :	6
Agents voyers de département et d'arrondissement :	2	Pharmaciens :	3
Bibliothécaire municipal :	1	Négociants, artisans, commerçants et employés d'entreprises :	22
Enseignants dans l'enseignement public :	8	Propriétaires rentiers :	20
Professeurs de faculté :	2	Divers :	10
Professeurs de collège et de lycée :	4	Cultivateurs :	7
Instituteurs :	2	Journalistes :	2
		Pasteur protestant :	1

De manière remarquable mais assez attendue, 34,6 % des conseillers mobilisés sont issus du monde du droit au sens large regroupant certains types de fonctionnaires et plusieurs catégories de professions libérales.

Autre constat témoignant encore d'une forme d'hérédité, arrivent largement en première position les fils de fonctionnaires avec 40,6 % des conseillers mobilisés. On trouve schématiquement : 8,3 % de fils d'administrateurs des finances avec en particulier Pépin (Haute-Loire<sup>13</sup>), fils d'un trésorier-payeur général ; 7,5 % de fils de militaires, quasiment tous officiers supérieurs, avec un fils de général, Schewaebel (Nord) ; 6,8 % d'administrateurs préfectoraux, départementaux et communaux, avec 3 fils de conseillers de préfecture (beaux exemples d'hérédité républicaine) et un fils de préfet, Rousset (Meuse) ; 6 % de fils d'enseignants dans l'enseignement public, avec notamment Cons (Sarthe), fils d'un professeur à la faculté de lettres de Lille et recteur de l'académie de Poitiers ; 6 % de fils de magistrats parmi lesquels Baradat (Allier), fils d'un premier président de la cour d'appel de Montpellier ; et enfin, parmi les 6 % de fils d'« autres » fonctionnaires, on remarque Douvillé (Haute-Saône), fils d'un inspecteur général des Mines, membre de l'Institut.

Après les fonctionnaires arrivent en deuxième position les professions libérales (20,3 %) avec notamment 13,5 % de fils d'avocats, avoués, notaires et huissiers et 6,8 % de fils de médecins et pharmaciens. Les conseillers mobilisés issus du monde des affaires sont en troisième position (16,5 %), sans qu'il soit facile de distinguer la petite boutique du gros négoce. En quatrième position, les fils de propriétaires rentiers représentent 15,1 %, signe que cette catégorie sociale conserve encore une certaine importance au début du xx<sup>e</sup> siècle. Enfin, 7,5 % des conseillers mobilisés ont des pères qui exercent les professions les plus variées, avec en particulier 5,3 % de fils de cultivateurs, ce qui est finalement très peu à cette époque. On peut signaler le cas atypique de Philit (Drôme), fils d'un pasteur protestant.

Parallèlement, des pères de conseillers mobilisés sont engagés dans la politique active comme élus. Au moins 10 % sont maires et/ou conseillers généraux, tous républicains « authentiques » ; 2 conseillers mobilisés sont fils de parlementaires : le père de Cosson (Savoie) est un ancien député républicain modéré de Meurthe-et-Moselle en 1876-1877 ; celui de Réveillaud (Seine) est député radical de la Charente-Inférieure de 1902 à 1912 puis sénateur radical du même département de 1912 à 1921.

Finalement, les conseillers de préfecture mobilisés appartiennent essentiellement à la petite et moyenne bourgeoisie. Certains sont issus de la grande bourgeoisie, et inversement, d'autres des classes populaires, mais dans l'état actuel des recherches, il est impossible de les quantifier. Signe des temps, aucun conseiller mobilisé n'est d'origine noble.

Maintenant, il s'agit de voir précisément le profil de « mobilisation » des conseillers de préfecture mobilisés, à commencer par leur âge de mobilisation.

---

13 Le département indiqué entre parenthèses est celui du siège du conseil de préfecture d'appartenance du conseiller de préfecture mobilisé.

## L'âge de mobilisation des conseillers de préfecture mobilisés

L'âge de mobilisation est assez élevé sans doute parce que, en vertu de la loi du 21 juin 1865, il faut avoir au moins 25 ans pour être nommé conseiller de préfecture, et parce que les conseils de préfecture ne sont pas essentiellement peuplés de jeunes gens comme on le dit traditionnellement à tort. L'âge moyen de mobilisation est de 36 ans et 10 mois, et 55 % des conseillers mobilisés ont entre 30 ans et 39 ans et 11 mois. Seulement 15 % ont entre 25 ans et 29 ans et 11 mois : le plus jeune mobilisé est Vazon (Finistère), âgé de 25 ans et 5 mois. En revanche, 30 % ont plus de 40 ans parmi lesquels 3 % ont même plus de 50 ans : le plus vieux mobilisé est Bélorgey (Savoie), âgé de 55 ans et 8 mois, engagé volontaire.

## Les origines géographiques par conseil de préfecture d'appartenance des conseillers de préfecture mobilisés

Les origines géographiques par conseil de préfecture d'appartenance sont très distinctes des origines géographiques par lieu de naissance. Quelques chiffres en témoignent immédiatement. Seuls 11,6 % des conseillers mobilisés sont en poste dans le conseil de préfecture de leur département de naissance. Dans 68 % des départements, le nombre de mobilisés par conseil est différent du nombre de mobilisés par lieu de naissance. Enfin, deux exemples illustrent de manière flagrante les discordances d'origines géographiques selon le conseil d'appartenance ou le lieu de naissance. Le conseil de préfecture de l'Aisne est entièrement mobilisé en août 1914 mais aucun conseiller mobilisé n'est natif de l'Aisne. Inversement, le conseil de préfecture de l'Hérault n'a aucun mobilisé mais 4 conseillers mobilisés appartenant à d'autres conseils de préfecture sont nés dans l'Hérault.

Ici, il s'agit de voir la question importante de l'impact de la mobilisation sur les conseils de préfecture. Les nombres de conseillers mobilisés par conseil de préfecture apparaissent dans le tableau suivant :

### Conseillers mobilisés par conseil de préfecture

Ain :	2	Lot-et-Garonne :	1
Aisne :	3	Lozère :	1
Allier :	1	Maine-et-Loire :	0
Basses-Alpes :	2	Manche :	1
Hautes-Alpes :	3	Marne :	1
Alpes-Maritimes :	0	Haute-Marne :	4
Ardèche :	0	Mayenne :	2
Ardennes :	1	Meurthe-et-Moselle :	1
Ariège :	2	Meuse :	2
Aube :	2	Morbihan :	3
Aude :	1	Nièvre :	1
Aveyron :	2	Nord :	0
Bouches-du-Rhône :	2	Oise :	3
Calvados :	0	Orne :	3
Cantal :	2	Pas-de-Calais :	1
Charente :	1	Puy-de-Dôme :	2
Charente-Inférieure :	1	Basses-Pyrénées :	0
Cher :	1	Hautes-Pyrénées :	2
Corrèze :	3	Pyrénées-Orientales :	1
Corse :	0	Rhône :	3
Côte-d'Or :	2	Haute-Saône :	4
Côtes-du-Nord :	2	Saône-et-Loire :	1
Creuse :	0	Sarthe :	2
Dordogne :	2	Savoie :	3
Doubs :	1	Haute-Savoie :	1
Drôme :	3	Seine :	6
Eure :	0	Seine-Inférieure :	0
Eure-et-Loir :	2	Seine-et-Marne :	3
Finistère :	3	Seine-et-Oise :	0
Gard :	0	Deux-Sèvres :	2
Haute-Garonne :	0	Somme :	1
Gers :	1	Tarn :	0
Gironde :	1	Tarn-et-Garonne :	2
Hérault :	0	Var :	0
Ille-et-Vilaine :	1	Vaucluse :	1
Indre :	3	Vendée :	3
Indre-et-Loire :	1	Vienne :	2
Isère :	1	Haute-Vienne :	2
Jura :	1	Vosges :	2
Landes :	1	Yonne :	1
Loir-et-Cher :	0	Territoire de Belfort :	2
Loire :	1	Alger :	1
Haute-Loire :	2	Constantine :	0
Loire-Inférieure :	3	Oran :	0
Loiret :	1		
Lot :	1	Total :	133

La géographie départementale de la mobilisation par conseil de préfecture est très contrastée.

S'agissant tout d'abord spécialement des 116 mobilisés parmi les conseillers de préfecture en poste, le 1<sup>er</sup> août 1914, 68 conseils de préfecture (75,6 %) ont au moins un mobilisé. Surtout, 38 conseils (42,2 %) ont au moins deux tiers de leurs membres mobilisés. On peut noter ici que le conseil de la Seine n'est pas épargné, car 6 de ses 9 conseillers sont mobilisés dès 1914. Enfin, 6 conseils de préfecture sont même entièrement mobilisés en 1914 : dans le Nord-Est (l'Aisne, la Haute-Marne et la Haute-Saône), dans le Nord-Ouest (la Loire-Inférieure), dans le Sud-Ouest (la Corrèze) et dans le Sud-Est (la Savoie). Inversement, 22 conseils de préfecture (24,4 %) n'ont aucun mobilisé parmi les conseillers en poste, le 1<sup>er</sup> août 1914. Mais en définitive, ce sont quand même les trois quarts des conseils de préfecture qui sont affectés par la mobilisation dès le début de la guerre.

Plus largement, s'agissant de l'ensemble des 133 mobilisés parmi tous les conseillers en poste durant la guerre, 71 conseils (78,9 %) ont au moins un mobilisé. En revanche, 19 conseils (21,1 %) n'ont aucun mobilisé pendant toute la guerre. La répartition des mobilisés par grandes zones géographiques se révèle instructive. Le Nord-Est, théâtre du conflit, compte à lui seul, sans surprise, 33,3 % des mobilisés, le Nord-Ouest (25 %), le Sud-Est (22 %) et le Sud-Ouest, le plus éloigné du front, 19,7 %. Il existe donc une forte disparité entre le Nord (58,3 %) et le Sud (41,7 %). Les départements qui comptent le plus de mobilisés se situent donc logiquement dans le Nord : la Seine (6), la Haute-Marne (4) et la Haute-Saône (4). Dans le Nord-Est, qui compte le plus de mobilisés, seul un département, le Nord, paradoxalement, ne compte aucun mobilisé, tout simplement parce que les conseillers de préfecture mobilisables ont reçu l'ordre du Gouvernement de rester à leur poste. C'est en particulier le cas d'Émile Régnier, qui a dirigé toute l'administration à Lille occupée par les Allemands, pendant toute la guerre, dès lors que la préfecture a été transférée à Dunkerque. Les départements sans aucun mobilisé se situent donc majoritairement dans le Sud (10 des 17 départements métropolitains sans mobilisé). Dans cette logique de moindre mobilisation du Sud, deux des trois départements algériens (Constantine et Oran) n'ont aucun mobilisé et Alger compte un seul mobilisé. Mais en définitive, ce sont quand même les quatre cinquièmes des conseils de préfecture qui sont affectés par la mobilisation.

Il est difficile d'expliquer cette répartition géographique des conseillers mobilisés. Un facteur explicatif pertinent aurait pu être la répartition des mobilisés en fonction du classement en trois classes des conseils de préfecture. La troisième classe rassemble les départements les moins importants, la deuxième, les moyennement importants, et la première, les plus importants. La Seine, en raison de son importance particulière, est hors classe. En partant du postulat que la carrière des conseillers de préfecture suit un *cursus honorum* qui voudrait que les plus jeunes donc les plus mobilisables soient plutôt dans les conseils de 3<sup>e</sup> classe, et que les plus anciens soient plutôt dans ceux de 1<sup>re</sup> classe, on aurait pu penser que les conseils de préfecture de 3<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> classes comptent davantage de mobilisés. Ce n'est pas vraiment le cas. Certes, les conseils de 1<sup>re</sup> classe de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise, de la Haute-Garonne et des Alpes-Maritimes n'ont aucun mobilisé. Mais inversement, le conseil de 1<sup>re</sup> classe de la Loire-Inférieure

voit tous ses membres immédiatement mobilisés en août 1914. De même, sont immédiatement mobilisés les deux tiers des conseillers du conseil hors classe de la Seine et des conseils de 1<sup>re</sup> classe du Rhône et des Bouches-du-Rhône. Par ailleurs, les conseils de 3<sup>e</sup> classe de Loir-et-Cher, de la Creuse, du Tarn, de l'Ardèche et du Var n'ont jamais eu aucun mobilisé.

En définitive, la géographie de la mobilisation par conseil de préfecture dépend essentiellement de la situation personnelle propre de chaque conseiller de préfecture.

## Les conditions de mobilisation des conseillers de préfecture mobilisés

Parmi les 133 conseillers de préfecture mobilisés, de manière remarquable, 19 (14,3 %) sont des engagés volontaires. Le cas de Georges Bonnefoy (Vienne) est peu ordinaire : il s'engage pour partir au front comme simple soldat à l'âge de 55 ans et 5 mois, et, en raison d'un état de santé fragilisé pendant la guerre, il ne pourra reprendre son poste à la fin du conflit !

77,4 % des mobilisés ont fait un service armé. Seuls 22,6 % appartiennent au service auxiliaire, et il ne faudrait pas croire que le service auxiliaire soit une « planque ». Les mobilisés du service auxiliaire sont utiles voire indispensables à la bonne marche des opérations militaires. Être dans le service auxiliaire ne signifie pas non plus être toujours éloigné du front. Par exemple, Nadal (Cantal), simple soldat secrétaire du service auxiliaire, est tellement au front qu'il est grièvement blessé à la jambe gauche par un éclat d'obus à Ham, le 20 septembre 1917.

Les mobilisés ayant réellement servi sur le front sont très nombreux, mais leur nombre exact est impossible à déterminer, les registres matricules étant souvent imprécis sur ce point. Signe d'un fort engagement des conseillers mobilisés, la durée de leur mobilisation est assez longue : 34,6 % sont réellement mobilisés pendant toute la guerre et, plus largement, 63,9 % sont effectivement mobilisés pendant plus de la moitié de la guerre.

L'infanterie étant l'arme la plus nombreuse, logiquement, 61,7 % des conseillers mobilisés y servent. Par ailleurs, 11,3 % sont dans l'artillerie et 3,7 % dans la cavalerie. Enfin, d'une manière conforme à leur profil professionnel, 23,3 % des conseillers mobilisés sont dans des services interarmes : intendance, santé et secrétariats d'état-major : l'un des plus connus dans cette situation est Paul Grünebaum, président du conseil de préfecture de la Seine, engagé volontaire comme simple soldat, qui remplit les fonctions de chef de cabinet du général Sarrail, commandant en chef des armées alliées d'Orient.

Fait notable : 38,3 % des conseillers mobilisés font tout leur service comme simples soldats. Cependant, 29,3 % sont sous-officiers. Surtout, 32,4 % sont officiers : 10,5 % sont capitaines et le plus gradé et seul officier supérieur est Vautier (Loire-Inférieure), chef de bataillon à l'état-major de la 9<sup>e</sup> région. Les officiers ne sont pas pour autant des « planqués ». Le premier conseiller mobilisé « Mort pour la France » est le capitaine Lessard (Sarthe), tué à l'ennemi à la tête de sa compagnie à Paillencourt dans le Nord, dès le 26 août 1914. Plus

généralement, de nombreux conseillers se distinguent pendant la guerre. 24,1 % obtiennent une promotion de grade, le plus souvent sur un champ de bataille. Par exemple, Guibout (Orne), mobilisé dans l'infanterie comme simple soldat, se distingue constamment sur le front, obtient deux citations et la croix de guerre et gravit par conséquent plusieurs grades jusqu'à celui de lieutenant. Autre signe de l'engagement des conseillers mobilisés : en raison d'actes de bravoure, 30,1 % sont récompensés d'au moins une citation et de la croix de guerre 14-18. Exemple significatif, Walter (Haute-Saône) est cité quatre fois et obtient la croix de guerre : selon la citation du 13 avril 1918, « *caporal signaleur d'élite, modèle du devoir, s'est une fois de plus signalé par sa bravoure et son sang-froid en assurant sous un très violent bombardement la liaison avec la ligne et le commandement*<sup>14</sup> ».

Cette bravoure a un prix : 11 conseillers mobilisés (8,3 % des mobilisés) sont « Morts pour la France ». Dans l'ordre alphabétique : Borianne (Hautes-Alpes) (suite de maladie), Brandouin (Haute-Saône) (suite de maladie), Graëff (Lot-et-Garonne) (suite de blessure), Laveau (Belfort) (tué à l'ennemi), Le Guiner (Côtes-du-Nord) (tué à l'ennemi), Lebé (Lozère) (tué à l'ennemi), Lessard (Sarthe) (tué à l'ennemi), Maury (Dordogne) (suite de blessure), Millée (Haute-Marne) (suite de maladie), Pourchet (Haute-Saône) (tué à l'ennemi) et Thirion (Rhône) (suite de maladie). Il faut ajouter que d'autres conseillers mobilisés, sans être officiellement « Morts pour la France », sont également morts à la fin de la guerre en raison de blessure, maladie ou fatigue contractées pendant le conflit. Par exemple, il est certain que Bonnefoy (Vienne) n'a pas pu reprendre son poste malgré les injonctions du ministre de l'Intérieur... et il est décédé le 17 septembre 1919 des suites d'un délabrement de sa santé pendant la guerre<sup>15</sup>. De même, Schewaebel (Manche) est décédé à 36 ans, le 11 octobre 1918, et Serin (Aveyron) est mort à 45 ans, le 19 octobre 1918, en raison de maladies contractées pendant leur mobilisation. On pourrait multiplier les exemples. Par ailleurs, il est difficile d'évaluer précisément le nombre de grièvement blessés et de gravement malades en raison de la guerre, faute d'éléments complets, mais cela représente au moins 17 % des conseillers mobilisés. Parmi les plus grièvement blessés, invalide à 90 %, Louis Tournier (Hautes-Alpes), cofondateur de l'association des Gueules cassées, qui finira néanmoins sa carrière comme préfet de 1937 à 1939 ! Enfin, il ne faut pas oublier les prisonniers de guerre dont le nombre exact est inconnu. Au moins 2 conseillers mobilisés sont en captivité en Allemagne pendant quasiment toute la guerre : Méheudin (Vendée), fait prisonnier à Tournai, dès le 24 août 1914, emprisonné à Alten-Grabon, ne rentre en France que le 8 janvier 1919 ; Bocquet (Morbihan), fait prisonnier à Maubeuge, le 7 septembre 1914, interné à Münden puis à Dülmen, ne revoit son pays que le 20 décembre 1918.

Tout cela nous conduit à la question finale du retour des conseillers mobilisés.

---

14 AD Haute-Saône, registre matricule de Vesoul classe 1903, numéro matricule de recrutement 653.

15 AN, F/1bI/593, dossier Bonnefoy (Georges Antoine Adolphe).



© Ministère de la défense - Mémoire des Hommes  
PARTIE À REMPLIR PAR LE CORPS.

Nom **LESSARD**  
Prénoms *Maurice Eugène*  
Grade *Capitaine*  
Corps *88<sup>e</sup> Régiment d'infanterie B*  
N° *211* au Corps. — Cl. *1770* *Coulbosc*  
Matricule. { *42* au Recrutement *Reims*  
Mort pour la France le *20 Août 1914*  
à *Saillen-court (Ardennes)*  
Genre de mort *Cue à l'ennemi*

Né le *12 Août 1860*  
à *Cast* Département *Cot*  
Arr<sup>s</sup> municipal (p<sup>r</sup> Paris et Lyon), }  
à défaut rue et N°.

Cette partie n'est pas à remplir par le Corps. { Jugement rendu le *1 mars 1921*  
par le Tribunal de *Chant*  
acte ou jugement transcrit le *14 mars 1921*  
à *Saint (Ardennes)*.  
N° du registre d'état civil \_\_\_\_\_

534-708-1021. [26434.]

© Ministère de la défense - Mémoire des Hommes  
PARTIE À REMPLIR PAR LE CORPS.

Nom **GRAEFF**  
Prénoms *Louis*  
Grade *Sergent* **96<sup>ME</sup> RÉG<sup>T</sup> D'**  
Corps *96<sup>e</sup> Rég<sup>t</sup> Infanterie*  
N° *2488* au Corps. — Cl. *1902*  
Matricule. { *959* au Recrutement *Coulbosc*  
Mort pour la France le *8 Février 1915*  
à *L'hôpital Gardellegen (Allemagne)*  
Genre de mort *Blessures de guerre*

Né le *20 juillet 1892*  
à *Coulbosc* Département *Lot et Garonne*  
Arr<sup>s</sup> municipal (p<sup>r</sup> Paris et Lyon), }  
à défaut rue et N°.

Cette partie n'est pas à remplir par le Corps. { Jugement rendu le *7 Août 1919*  
par le Tribunal de *Agen*  
actes ou jugement transcrit le *7 Août 1919*  
à *Agen (Lot et Garonne)*.  
N° du registre d'état civil \_\_\_\_\_

534-708-1021. [26434.]

Fiches signalétiques des conseillers de préfecture Lessard et Graeff, morts pour la France.

## Le retour des conseillers de préfecture mobilisés dans les conseils de préfecture

Ici, il s'agit seulement de voir dans quelle mesure les conseillers de préfecture mobilisés retrouvent un poste dans les conseils de préfecture. Reviennent dans un conseil de préfecture 54,9 % des mobilisés et, plus précisément, 36,8 % réintègrent leur conseil d'origine. Autrement dit, 45,1 % des mobilisés ne retrouvent aucun poste de conseiller de préfecture : c'est énorme ! Pourtant, en principe, en vertu d'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 septembre 1914, les conseillers de préfecture mobilisés restaient titulaires de leur poste pendant la guerre<sup>16</sup>. Force est de constater que le principe a parfois été bafoué ! Un exemple révélateur : Bélorgey (Savoie) s'engage volontairement le 3 août 1914, et après avoir servi au front, il est libéré du service militaire pour dépassement de la limite d'âge, le 6 juillet 1918. Malheureusement pour lui, quelqu'un d'autre occupe son poste à Chambéry. Pour le dédommager, Bélorgey est nommé conseiller de préfecture à Limoges ! Cependant, compte tenu de son âge avancé (59 ans et 9 mois) et de ses attaches familiales, Bélorgey refuse cette mutation et se résout à demander son admission à la retraite par une lettre pleine d'amertume du 29 octobre 1918

<sup>16</sup> Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur, année 1914, p. 532-533.

adressée au ministre de l'Intérieur : « *j'aurais le regret de quitter l'administration avec la pensée que si, comme tant d'autres de mes collègues, j'étais resté tranquillement à mon poste plutôt que d'aller faire mon devoir aux armées, j'aurais pu, alors que je ne puis obtenir ma réintégration dans les fonctions que j'occupais le 2 août 1914, bénéficier d'avantages ou d'avancement sur lesquels je ne puis ni ne veux insister*<sup>17</sup> ».

Finalement, les nombreux conseillers de préfecture mobilisés ont payé un lourd tribut à la Première Guerre mondiale.

---

17 AN, F/1bI/587, dossier Bélorgey (Claude Léon).

# L'administration de la guerre hors des institutions

## Un exemple : l'activité de Georges Cahen-Salvador concernant les prisonniers de guerre

Alain CHATRIOT

L'ampleur et la nouveauté du premier conflit mondial ont transformé l'État et une partie de ses pratiques. Elles l'ont fait en France en mobilisant ses soldats mais aussi son « front intérieur » pour participer à l'organisation même du conflit et de la société en guerre. Dans cette logique, les membres du Conseil d'État ont été mis à contribution. On illustre ce point à travers la trajectoire d'un de ses maîtres des requêtes qui n'a pas encore 40 ans en 1914 : Georges Cahen-Salvador. Il est chargé pendant la guerre de créer, d'organiser et de diriger le Service général des prisonniers de guerre, il négocie en Suisse en 1917 et 1918 avec les Allemands sur cette question avant de présider en 1919 la commission des prisonniers de guerre à la conférence de paix.

Avant de préciser son action, il convient d'essayer d'appréhender le phénomène plus largement à l'échelle du corps, ce qui n'est pas simple. Si certaines actions sont bien connues telles celles de Léon Blum comme directeur de cabinet du ministère des Travaux publics tenu dans le Gouvernement d'Union sacrée d'août 1914 à décembre 1916 par le socialiste Marcel Sembat, beaucoup d'autres affectations sont méconnues. Un document interne au Conseil d'État de 1917 dresse une liste de différentes positions<sup>1</sup>. Cet « état nominatif » distingue deux catégories : les membres remis à la disposition du Conseil d'État et ceux au service de l'armée. Dans cette dernière catégorie, les situations sont très variées : plusieurs sont affectés à des missions auprès d'armées étrangères ou au ministère de la Guerre dans différentes fonctions (c'est le cas de Georges Cahen-Salvador). Quatre membres sont affectés à la mission militaire chargée de l'administration

---

1 Archives nationales (AN), 20040382/66 Archives Conseil d'État. Je remercie Antoine Perrier de m'avoir signalé et fourni la copie de ce document. Je renvoie à sa contribution au présent colloque.

de l'Alsace<sup>2</sup>. Un est affecté au ministère de l'Armement<sup>3</sup>, deux aux Travaux publics<sup>4</sup> et deux au Ravitaillement<sup>5</sup>.

Il faudrait de plus pouvoir estimer l'action des membres honoraires du Conseil d'État. Un exemple mérite ici d'être rappelé : Henri de Peyerimhoff est maître des requêtes honoraire et travaille alors pour le comité des houillères, une organisation patronale<sup>6</sup>. Il est très actif durant le conflit et reste lié à son institution d'origine. Il note d'ailleurs dans ses Mémoires un point intéressant concernant l'Alsace avec les premières nouvelles des quelques victoires : « *On ne résistait pas au plaisir de préparer le retour "au pays". La "section des provinces conquises" ombre falote et secrète des couloirs du Conseil d'État se reconstituait. C'est Robert de Moüy qui devait prendre en charge l'Alsace. Et tout de suite, quoique je ne figurasse plus qu'au tableau de l'honorariat, il m'avait fait signe*<sup>7</sup>. »

Les notices du *Dictionnaire des membres du Conseil*<sup>8</sup> complètent quelque peu le tableau en rappelant d'autres affectations spécifiques aux armées en particulier sur des terrains éloignés : ainsi, pour deux membres de la même génération que Cahen-Salvador : Paul Grünebaum-Ballin est chef de cabinet du général Sarrail à l'armée d'Orient et Alfred Porché fait partie de la mission militaire auprès de l'armée belge à l'été 1915 avant d'être affecté au cabinet du sous-secrétaire d'État à la Guerre. Il ne semble donc pas que les membres du Conseil soient particulièrement mobilisés pour administrer les nouveaux services mis en place face aux urgences du conflit. Le Ravitaillement en est un des cas<sup>9</sup>, l'autre est donc celui des prisonniers de guerre.

Les raisons de l'engagement de Georges Cahen-Salvador sur ce dossier restent inconnues<sup>10</sup>. Il était avant la guerre surtout un spécialiste de questions

---

2 Respectivement André Andrieux, Henri Gasquet, Jean Poulet et Amédée Roussellier. On peut noter que ces quatre membres du Conseil occupent à la sortie de la guerre des fonctions en Alsace ou dans le territoire rhénan.

3 Frédéric Basset est à la direction générale des fabrications des poudres et explosifs, possible-ment en raison de sa formation de polytechnicien.

4 Bouchard et Lambert-Ribot, qui démissionnent du Conseil après le conflit pour faire des carrières dans le privé.

5 Adolphe Pichon et Pierre Pinot.

6 Alain Chatriot, « Henri de Peyerimhoff (1871-1953), le gentleman du charbon », in Olivier Dard, Gilles Richard (dir.), *Les Permanents patronaux : éléments pour l'histoire de l'organisa-tion du patronat en France dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle*, Metz, Centre de recherche histoire et civilisation de l'université Paul-Verlaine de Metz, rééd. actualisée 2013, p. 47-74.

7 Henri de Peyerimhoff, *Souvenirs*, Montpellier, s.d., p. 323.

8 Roland Drago, Jean Imbert, Jean Tulard, François Monnier (dir.), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004.

9 Voir Pierre Pinot, *Le Contrôle du ravitaillement de la population civile*, Paris, New Haven, PUF, Yale University Press, coll. de l'histoire économique et sociale de la guerre mondiale, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1925. On doit d'ailleurs rappeler que l'admini-stration du Ravitaillement est occupée, au-delà des changements de ministères, durant tout le conflit par un maître des requêtes honoraire : Fernand Chapsal (1862-1939).

10 Il ne commente pas ce point dans son ouvrage : Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre (1914-1919)*, Paris, Payot, collections de Mémoires, études et documents pour servir à l'histoire de la guerre mondiale, 1929.

administratives et sociales, entré comme auditeur au concours de décembre 1898 et écrivain régulier dans les revues intellectuelles et politiques<sup>11</sup>. Sa mobilisation sur le dossier des prisonniers, en particulier à partir de 1917, est importante et le livre qu'il écrit à la fin des années 1920 a longtemps été l'ouvrage de référence sur le sujet. Il est vrai que l'historiographie n'avait pas favorisé cette question. Si les prisonniers furent un peu « oubliés », on dispose maintenant de travaux de recherches et de synthèses qui ont mobilisé de larges fonds d'archives<sup>12</sup>. D'après les estimations actuelles, entre 6,6 et 8 millions de soldats auraient été prisonniers durant la Première Guerre mondiale, l'historienne Uta Hinz souligne à ce propos qu'« être prisonnier fut donc en 1914-1918 une destinée de masse<sup>13</sup> », destinée qui de plus se marqua souvent par de longues durées d'internement.

Le Service des prisonniers de guerre qui se structure au ministère de la Guerre est donc dirigé par Georges Cahen-Salvador et on peut restituer deux dimensions originales de son action : les négociations (d'abord en Suisse puis à Paris), l'organisation des secours en interaction avec les œuvres sociales.

## Négociier

Les conventions de La Haye<sup>14</sup> devaient régir le statut des prisonniers de guerre au début des conflits mais leur application semble avoir posé un problème. Une mission spéciale est finalement envoyée à Berne en avril 1917 afin de mener des négociations au sujet du rapatriement de certaines catégories de prisonniers de guerre. On sait par les procès-verbaux de l'Agence internationale des prisonniers

---

11 On se permet de renvoyer à Alain Chatriot, « Georges Cahen-Salvador, un réformateur social dans la haute administration française (1875-1963) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 7, 2014, p. 103-128. À noter que Georges Cahen devient Georges Cahen-Salvador par un décret du 17 août 1920.

12 Voir entre autres Odon Abbal, *Les prisonniers de guerre 1914-1918, prisonniers du Gard et de l'Hérault*, thèse de 3<sup>e</sup> cycle, université de Montpellier, 1984 et « Les prisonniers de la grande Guerre », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 147, 1987 ; Richard B. Speed, *Prisoners, Diplomats and the Great War. A Study in the Diplomacy of Captivity*, New York, Greenwood Press, 1990 ; Annette Becker, *Oubliés de la Grande Guerre, humanitaire et culture de guerre 1914-1918, populations occupées, déportés civils, prisonniers de guerre*, Paris, éditions Noësis, 1998 ; Uta Hinz, *Gefangen im Grossen Krieg: Kriegsgefangenschaft in Deutschland 1914-1921*, Essen, Klartext, 2006 (version éditée d'une thèse soutenue à Fribourg en 2000) ; Frédéric Médard, *Les Prisonniers en 1914-1918. Acteurs méconnus de la Grande Guerre*, Saint-Cloud, éditions 14-18 Soteca, 2010 et surtout Heather Jones, *Violence against Prisoners of War in the First World War. Britain, France and Germany, 1914-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011 – cette dernière a en particulier consulté le fonds des Archives nationales F/23/5 : Prisonniers de guerre civils et militaires (1917-1918). Internés civils français et étrangers (1916-1918). Conférences de Berne et exécutions des accords relatifs aux internés civils (1918).

13 Uta Hinz, « Prisonniers », in Stéphane Audoin-Rouzeau, Jean-Jacques Becker (dir.), *Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918. Histoire et culture*, Paris, Bayard, 2004, p. 777-785, p. 777.

14 1<sup>re</sup> convention de La Haye sur le contrôle des armements du 17 juillet 1899 et 2<sup>e</sup> convention de La Haye traitant des prisonniers de guerre du 18 octobre 1907.

de guerre qu'André de Panafieu<sup>15</sup> et Georges Cahen-Salvador y sont reçus la troisième semaine d'avril<sup>16</sup>.

Cahen-Salvador en décrit clairement les difficultés. Tout d'abord le contexte : « *Le Gouvernement de M. Clemenceau manifestait [...] un exclusif souci de "faire la guerre". Le sort du prisonnier ne constituait pas l'objet essentiel de ses préoccupations. Et le Quartier général français professait officiellement que la dureté du régime imposé aux prisonniers répondait à une double fin : elle satisfaisait les sentiments du troupier français contre l'ennemi et les entretenait efficacement ; elle provoquait, d'autre part, chez lui, une crainte salutaire*<sup>17</sup>. » À ce premier problème s'en ajoute vite un second de méthode : « *L'entente semblait d'autant plus malaisée que les délégués français avaient reçu l'ordre de se refuser à tout rapport direct avec les délégués allemands. Ils se réunissaient donc avec les officiers suisses dans deux pièces distinctes, séparées par le bureau personnel du colonel Hauser, chef du service de l'internement en Suisse, que le Gouvernement fédéral avait chargé de conduire les négociations. Leurs entretiens étaient généralement successifs, fixés de manière qu'il n'y eût même pas de rencontre dans le petit escalier commun*<sup>18</sup>. »

Ces tensions se retrouvent également dans le fait que les deux délégations repartent de Berne le 20 décembre 1917 avec un projet d'accord qui n'est ratifié que le 7 mars 1918 par les deux gouvernements, son exécution étant fixée au 15 mars. Cahen-Salvador présente ainsi cette « *étape importante dans la voie de la sécurité et de l'apaisement : régularité dans la correspondance et les envois ; consécration des comités de secours et des hommes de confiance opportunément créés dans les camps et détachements, et facilités de tous ordres données pour l'accomplissement de leur mission ; régularisation des cartes-avis de capture et de mutation ; généralisation des cantines ; institution de promenades, exercices et distractions ; sanction officielle et publique donnée aux conventions antérieures, qui avaient provoqué tant de difficultés dans leur interprétation et leur application, sur les prisonniers retenus dans la zone des armées, leur éloignement à trente kilomètres du front, l'identité de leur régime avec celui de leurs camarades envoyés à l'intérieur, sur le travail des sous-officiers, sur les réunions de parents dans le même corps, sur le régime disciplinaire ; organisation définitive et sans réserve du contrôle des neutres, et du contrôle des prisonniers eux-mêmes* ». Et Cahen-Salvador conclut sur ce point : « *C'était la première codification de ces règles internationales. L'inspiration en était large et humaine. Elle ne fixait sans doute pas toutes les modalités du régime général des prisonniers. Mais elle apportait dans la détermination de plusieurs d'entre elles un esprit nouveau, qui pouvait – à cet égard du moins – heureusement modifier les conditions de captivité des prisonniers des deux pays*<sup>19</sup>. »

---

15 André de Panafieu (1865-1926) est le fils d'Édouard de Panafieu, conseiller d'État.

16 Courte note pour la semaine du 16 au 21 avril 1917, in *Les Procès-verbaux de l'Agence internationale des prisonniers de guerre (AIPG)*, Rapport, Genève, CICR, 2014, édités et annotés par Daniel Palmieri, p. 171. <https://www.icrc.org/fre/assets/files/publications/icrc-001-4220.pdf>. Cf. sur ce point Annie Deperchin, « Guerre totale et diplomatie pendant la Grande Guerre », in *Diplomates et Diplomaties. Actes des journées internationales tenues à Péronne du 22 au 23 mai 2009*, Lille, Centre d'histoire judiciaire, Société d'histoire du droit et des institutions des pays flamands, picards et wallons, 2013, pp. 133-142.

17 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, op. cit., p. 101.

18 *Ibidem*. Il précise ce point à propos des consignes explicites du Gouvernement français, p. 245.

19 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, op. cit., p. 108.

De nouvelles négociations s'ouvrent le 4 avril 1918 pour près d'un mois et trente séances à Berne concernant les échanges de prisonniers. Cahen-Salvador parle à leur propos de « *discussions après et serrées*<sup>20</sup> ». La mission française est alors composée d'André de Panafieu, chef du Service des prisonniers au ministère des Affaires étrangères, de Georges Cahen-Salvador, son équivalent au ministère de la Guerre, de Charles Hervé Alphand, chef du Service des internés civils au ministère des Affaires étrangères, et du colonel Giraud, de l'État-major général de l'armée. La négociation se déroule cette fois avec des interlocuteurs allemands désireux d'arriver à une solution. Cahen-Salvador commente rétrospectivement : « *C'était une habile offensive pacifique. Les délégués français considéraient de leur devoir de la déjouer, tout en tirant avantage de ces dispositions au profit des prisonniers. De ce double effort les accords d'avril 1918 sont le fruit*<sup>21</sup>. » La délégation allemande est traversée par des tensions entre civils et militaires<sup>22</sup>. Des accords sont signés à Berne le 26 avril et mis en place à partir de mai 1918<sup>23</sup>. Le Gouvernement français envisage à partir d'août de réunir une conférence interalliée destinée à unifier les vues des divers États de l'Entente sur les questions relatives aux prisonniers de guerre, mais l'armistice arrête le processus.

Au moment des négociations du printemps 1918, une question particulièrement délicate apparaît : celle de la nationalité des Alsaciens-Lorrains. La question était difficile surtout pour le cas des déserteurs d'Alsace-Lorraine<sup>24</sup>. Cahen-Salvador note à ce propos : « *Le Gouvernement français, les considérant comme ses propres nationaux, se refusait à leur retour sur leur terre d'origine, parce qu'il les eût exposés à la vengeance allemande. L'Allemagne, au contraire, réclamait énergiquement que les Alsaciens-Lorrains lui fussent rendus comme étant, au même titre que les autres civils, de nationalité allemande*<sup>25</sup>. »

Avec un regard rétrospectif, Cahen-Salvador constate finalement à propos de ces négociations de 1918 : « *Ce n'est que la dernière année de la guerre que les divers belligérants sont parvenus à conclure des accords nouveaux, qui fixent le statut des prisonniers de guerre tel qu'il aurait dû être déterminé pour toute la durée des hostilités. [...] [Ce code international de la captivité] a ceci de particulièrement remarquable qu'il a été négocié et directement débattu par les belligérants, au plus vif de la lutte, tandis que le canon grondait sur tout le front de la Somme et de l'Aisne, et qu'il a été signé le jour même de la prise du mont Kemmel par les troupes allemandes. L'horreur de la bataille semble avoir inspiré cet élan désespéré d'humanité*<sup>26</sup>. »

20 *Ibid.*, p. 109.

21 *Ibid.*, p. 110.

22 Georges Cahen-Salvador souligne en particulier le rôle du major von Pabst (*Ibid.*, p. 260).

23 Une commission de fonctionnaires est chargée de suivre le processus : MM. Ogier, André de Panafieu et Georges Cahen-Salvador (arrêté interministériel du 21 mai 1918) puis MM. Maringer, Maurice Herbet et Jean Labbé (arrêté du 28 juin 1918).

24 Le point est souligné dans Olivier Lahaie, « Les interrogatoires de prisonniers allemands par les services de renseignements français (1914-1918) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 253, 2014, p. 5-25, p. 11.

25 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, *op. cit.*, p. 263.

26 *Ibid.*, p. 9.

Avec l'armistice, Cahen-Salvador est mis à la disposition du maréchal Foch et une sous-commission des prisonniers de guerre est constituée à Spa au sein de la commission d'armistice dont il fait partie avec des représentants de l'État-major et du Service de santé – la question des prisonniers malades et en particulier de la « grippe espagnole » est en effet posée. Ils doivent gérer semble-t-il le retour de 850 000 prisonniers alliés internés en Allemagne<sup>27</sup>. Le rapatriement est dirigé par une mission française envoyée à Berlin fin novembre 1918 et commandée par le général Dupont<sup>28</sup>.

Dans la préparation de la conférence de paix, le membre du Conseil d'État reste mobilisé sur son nouveau domaine de spécialité, il est ainsi membre d'une commission de dix membres (deux pour chacune des grandes puissances) qui doit préparer les conditions de paix relatives aux prisonniers de guerre, il en est le seul civil<sup>29</sup>. Il la préside pour quelques séances à la fin du mois d'avril. C'est alors qu'est négocié le statut des prisonniers allemands. Un premier projet est refusé par le Gouvernement américain qui souhaite un rapatriement des prisonniers allemands sans restriction ni réserve. Le texte finalement adopté par le Conseil suprême explique ainsi qu'« *il eût été légitime pour certaines de ces puissances, plus directement atteintes par la guerre, de conserver une main-d'œuvre jusqu'à réparation complète des dommages causés aux régions dévastées par les armées allemandes. Les puissances alliées et associées, en renonçant à exiger cette contribution des militaires allemands en leur pouvoir, et en consentant à leur rapatriement immédiat, ont tenu à attester leurs sentiments de large humanité. Elles ont entendu ne pas rendre les prisonniers seuls responsables des dévastations et des ruines ; elles ont voulu qu'avec la paix prissent fin les atteintes nécessaires à la liberté humaine* »<sup>30</sup>. Le rapatriement des prisonniers allemands commence finalement en janvier 1920<sup>31</sup>.

## État et société civile

Une des dimensions importantes de l'action en faveur des prisonniers durant le conflit ne se manifeste pas que par la mobilisation des administrations mais aussi par celle des sociétés de secours. En effet, comme le rappelle Cahen-Salvador, pour remédier à la pénurie de l'alimentation de ses prisonniers par l'Allemagne, l'intervention de l'État était contrainte : « *Les conventions internationales ne*

---

27 *Ibid.*, p. 275. La question du nombre des prisonniers est assez discutée : pour une compilation des données existantes, voir Bruno Cabanes, *La Victoire endeuillée. La sortie de guerre des soldats français 1918-1920*, Paris, Le Seuil, 2004, p. 366.

28 Bruno Cabanes, *La Victoire endeuillée...*, *op. cit.*, p. 377-393.

29 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, *op. cit.*, p. 293.

30 *Ibid.*, p. 299.

31 Bruno Cabanes, *La Victoire endeuillée...*, *op. cit.*, p. 407. Voir aussi sur ce point la thèse d'Hazuki Tate, *Rapatrier les prisonniers de guerre : la politique des Alliés et de l'action humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge (1918-1929)*, thèse de doctorat, EHESS, 2015.



lui en donnaient le droit que par l'entremise d'œuvres privées<sup>32</sup>. » Mais, très vite, Cahen-Salvador souligne : « le Service des Prisonniers du ministère de la Guerre s'entremet, en plein accord avec l'Agence des prisonniers de guerre de la Croix-Rouge française, pour substituer à l'éparpillement des œuvres une coordination méthodique. Il intervint officieusement dans ce but auprès des plus importantes d'entre elles<sup>33</sup>. »

Cette situation est ambiguë, car les besoins financiers sont grands. Le 29 juin 1915, le Parlement vote un crédit de 2 millions, une commission extra-parlementaire indépendante est constituée le 20 juillet 1915 pour la répartition des subventions et la surveillance des opérations.

L'action concerne aussi bien le ravitaillement en nourriture qu'en vêtements et en chaussures. Sur ce dernier produit, l'affaire est délicate, comme le note Cahen-Salvador : « l'expédition de chaussures en cuir aux prisonniers n'est pas sans inconvénients, le cuir étant une des matières premières dont le défaut se fait le plus sentir en Allemagne. On incite donc les Œuvres à envoyer aux prisonniers soit des sabots, soit des galoches, soit des espadrilles<sup>34</sup> ». Sur le plan de l'alimentation, le Gouvernement français supplée les défaillances allemandes et, à partir de juin 1916, envoie un ravitaillement régulier et constitue pour cela, le 17 juillet 1916, la Fédération nationale d'assistance aux prisonniers de guerre militaires et civils. Sur ce point, Cahen-Salvador commente : « Bien que l'État français ait été autorisé à faire lui-même les expéditions, il paraît plus prudent, plus opportun, et en même temps plus efficace de confier la gestion de ce nouveau service à un groupement qui représente toutes les œuvres privées de secours aux prisonniers. On profite ainsi de l'expérience acquise par chacune d'elles ; on échappe aux entraves des règlements administratifs ; on symbolise du même coup l'union de tous, et l'effort général de solidarité en faveur des prisonniers<sup>35</sup>. »

Les opérations de la Fédération sont contrôlées par deux hauts fonctionnaires membres de la commission extra-parlementaire<sup>36</sup>. Le cas est ici intéressant d'un travail de l'État entremêlé à l'action de la société civile<sup>37</sup>. Cahen-Salvador souligne : « Les œuvres, malgré l'importance de ces subventions, n'eussent pu, à elles seules, se procurer toutes les denrées et tous les produits réclamés par les prisonniers. La pénurie de certaines matières premières et les difficultés de main-d'œuvre raréfaient de plus en plus sur le marché les objets de première nécessité. L'État, là encore, vient au secours des œuvres<sup>38</sup>. » Mais il insiste sur l'action partagée et conclut : « Ce n'était

---

32 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, op. cit., p. 181.

33 *Ibid.*, p. 184.

34 *Ibid.*, p. 189.

35 *Ibid.*, p. 191.

36 André Toutain, conseiller à la Cour des comptes, et Gilbert de Monès del Pujol, inspecteur des finances.

37 On retrouve là un fait bien montré par les études qui mettent en cause le « cliché » d'une France jacobine, voir Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004.

38 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, op. cit., p. 194.

plus l'État français qui aidait les œuvres ; c'étaient les œuvres qui, par la force des choses, étaient devenues les collaboratrices, les auxiliaires de l'État<sup>39</sup>. »

Cette action conjointe se prolonge jusqu'à l'armistice. Cahen-Salvador note à ce propos : « *ce ravitaillement, en raison de la désorganisation allemande, ne pouvait plus être effectué que par le Gouvernement. Tous les envois faits par les œuvres furent donc suspendus ; leurs stocks de denrée repris par le ministère de la Guerre, pour être groupés et expédiés massivement ; les brodequins et galoches, le linge, les sous-vêtements, les uniformes récupérés par l'Intendance. Seules les grandes œuvres d'envois collectifs de Berne, de Lyon et de Paris allaient encore pouvoir achever leur besogne féconde, en collaborant avec les services publics pour fournir l'alimentation des Français jusqu'à leur retour en terre de France*<sup>40</sup> ». »

La situation faite aux prisonniers allemands en France pose aussi la question du ravitaillement. Cahen-Salvador signale ainsi, au fur et à mesure de la guerre : « *les restrictions alimentaires imposant un rationnement du pain à la population française, il avait paru impossible de maintenir le taux de 600 grammes aux prisonniers allemands*<sup>41</sup>. » Cette question de la ration de pain occupe une bonne part des négociations d'avril 1918.

Cette question du ravitaillement des prisonniers est en effet devenue cruciale à un moment où les effets du blocus économique des Alliés contre les Puissances centrales sont sévères. L'historien Bruno Cabanes note avec raison qu'alors « *les prisonniers de guerre sont les premières victimes de la guerre économique*<sup>42</sup> ». L'historienne Uta Hinz souligne bien quant à elle la situation neuve faite au prisonnier dans ce cadre : « *L'adversaire prisonnier fut de plus en plus considéré comme un objet disponible pour mener une guerre de plus en plus totale. En ce sens, la captivité est un reflet d'un processus plus large d'affaîssement des barrières limitatives en termes de conduite de la guerre et de représentations de celle-ci au cours du premier conflit mondial. L'idée que la guerre s'arrêterait aux frontières du champ de bataille perdit peu à peu de son sens dans la réalité de la guerre industrielle de masse : en 1914-1918, les soldats prisonniers perdirent leur statut de militaires et furent de plus en plus réduits à leur valeur en termes de force de travail mobilisable*<sup>43</sup>. »

Une autre configuration mérite d'être rappelée. Alors que Cahen-Salvador négocie à Berne, de nombreux prisonniers de guerre français sont à la même époque pour des raisons sanitaires internés en Suisse<sup>44</sup>. La proximité avec la Suisse fait d'ailleurs de Lyon un très important centre des échanges de prisonniers<sup>45</sup>.

---

39 *Ibid.*, p. 195.

40 *Ibid.*, p. 200.

41 *Ibid.*, p. 112.

42 Bruno Cabanes, *La Victoire endeuilée...*, *op. cit.*, p. 375. Cabanes rappelle la situation catastrophique des prisonniers roumains et russes.

43 Uta Hinz, « Prisonniers », *art. cit.*, p. 784.

44 Marianne Walle, « Les prisonniers de guerre français internés en Suisse (1916-1919) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 253, 2014, p. 57-72.

45 Bruno Fouillet, « La ville de Lyon au centre des échanges de prisonniers de guerre (1915-1919) », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, 86, 2005, p. 25-42.

Le rôle de la Suisse durant l'ensemble du premier conflit mondial mériterait d'ailleurs d'être mieux connu<sup>46</sup>.

Enfin, Cahen-Salvador est confronté sur le dossier des prisonniers à des relations parfois tendues entre autorités civiles et militaires – situation parallèle à celle concernant les questions de santé<sup>47</sup>. Dans les deux cas s'ajoute d'ailleurs à ces rivalités le poids de l'opinion publique. Cahen-Salvador y insiste dans son livre : « *Les Gouvernements avaient à compter avec l'opinion publique, particulièrement impressionnable, et surtout divisée : tandis que certaine presse et des esprits exaltés réclamaient des représailles à outrance, les familles des prisonniers, inquiètes, demandaient qu'à tout prix on négociait des améliorations de régime, et qu'au besoin on en prit spontanément l'initiative isolée. Il fallut, à tout instant, veiller à éviter les excès dans l'un et l'autre sens ; agir sur les autorités ennemies responsables par des protestations, des appels aux neutres, des menaces, des mesures de réciprocité ; tenir l'opinion publique dans un juste équilibre, également éloignée d'un aveugle optimisme et d'une excessive inquiétude*<sup>48</sup>. »

Pour conclure, il faut souligner l'originalité du livre de Cahen-Salvador qui fait le récit précis de son action durant le conflit. On ne sait pas précisément pourquoi son ouvrage est publié chez Payot en 1929 et non dans la collection de la Dotation Carnegie<sup>49</sup> où il était prévu<sup>50</sup> et où furent publiés plusieurs volumes écrits par des membres du Conseil d'État sur leurs expériences durant le conflit<sup>51</sup>. Le sujet devait malgré tout lui tenir à cœur, car il parvient à écrire ce livre alors que

---

46 Voir par exemple, toujours sur la question des prisonniers, le rôle du centre de la Croix-Rouge et de son fichier à Genève (voir le reportage détaillé publié en 1915 : Louis Dumur, « L'agence internationale des prisonniers de guerre à Genève », *Revue bleue*, juillet-août 1915, p. 333-338) ou dans une autre perspective plus religieuse : Frédéric Yerly, « Grande guerre et diplomatie humanitaire. La mission catholique suisse en faveur des prisonniers de guerre (1914-1918) », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, 58, 1998, p. 13-28.

47 On dispose d'une étude récente et remarquable à ce sujet : Vincent Viet, *La Santé en guerre, 1914-1918. Une politique pionnière en univers incertain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

48 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, *op. cit.*, p. 8-9.

49 On se permet de renvoyer sur l'histoire de cette collection à Alain Chatriot, « Une véritable encyclopédie économique et sociale de la guerre », *L'Atelier du CRH*, 3, 2009, <http://acrh.revues.org/index413.html>. Chaque volume comportait la liste des ouvrages prévus par séries nationales et le livre de Cahen-Salvador y est annoncé.

50 On peut d'ailleurs noter que le livre est parfois incorrectement indiqué comme faisant partie de la série, par exemple : « *In 1929, Cahen-Salvador wrote the sole interwar French history of prisoners of war, as the only book in the Carnegie Series to deal with prisoners of war of any nationality* », in H. Jones, *Violence against Prisoners of War...*, *op. cit.*, p. 329-330.

51 Voir Arthur Fontaine, *L'Industrie française pendant la guerre*, Paris, New Haven, PUF, Yale University Press, coll. de l'histoire économique et sociale de la guerre mondiale, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1925 ; Pierre Pinot, *Le Contrôle du ravitaillement de la population civile*, *op. cit.*, Marcel Peschaud, *Politique et fonctionnement des transports par le chemin de fer pendant la guerre*, Paris, New Haven, PUF, Yale University Press, coll. de l'histoire économique et sociale de la guerre mondiale, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1926 ; Henri Chardon, *L'Organisation de la République pour la paix*, Paris, New Haven, PUF, Yale University Press, coll. de l'histoire économique et sociale de la guerre mondiale, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1927. On peut aussi noter que l'ouvrage annoncé d'Henri de Peyerimhoff sur l'industrie du charbon (« les combustibles minéraux ») n'a pas été écrit.

ses fonctions l'accaparent au Conseil d'État et au Conseil national économique dont il est le premier secrétaire général<sup>52</sup>. Cahen-Salvador explique clairement son objectif : « Répondant aux appels qui nous ont été à maintes reprises adressés, nous avons pensé que nous devions tenter d'en retracer les phases, puisque nous en avions, de par nos fonctions mêmes, depuis le début jusqu'à la fin des hostilités, connu les émouvantes péripéties. Cette tâche nous était imposée par un double devoir. Pour ceux qui ont connu et vécu au jour le jour les faits, qui ont été intimement mêlés à la préparation et à l'exécution des décisions nationales et des accords internationaux, n'est-ce pas une obligation morale que, dans la mesure où la correction professionnelle le permet, d'apporter leur contribution à l'histoire ? À ceux que n'ont pas épargnés les angoisses de l'exil, à ceux qui ont laissé leur vie sur la terre étrangère, à ceux qui y ont souffert, à ceux qui par la dignité et le courage ont imposé le respect de l'ennemi, ne doit-on pas ce témoignage d'admiration et de reconnaissance ? C'est ce tribut à la vérité et cet hommage à la souffrance que nous avons entendu apporter<sup>53</sup>. »

Son récit est souvent tendu et dominé par les difficultés à ramener la « guerre totale » aux principes du droit. Il note ainsi : « Il fallut quatre années de douloureuses péripéties pour revenir au point de départ. Les conventions internationales de La Haye et de Genève avaient prévu que les prisonniers de guerre devaient être traités avec humanité. On a dû attendre les accords de Berne de 1918 pour que cette règle élémentaire du droit des gens fût, non plus unilatéralement, mais d'un consentement réciproque, respectée<sup>54</sup>. »

« Qui oserait affirmer que la guerre de 1914-1918 sera la dernière ? Sans doute, avec une invincible persévérance et une inébranlable foi, le monde civilisé se doit de chercher, par tous les moyens, à instaurer un régime définitif de paix entre les peuples. Mais la poursuite de cet idéal ne saurait faire négliger l'accomplissement de tâches plus simples et plus immédiates : ne devrait-on pas, sans tarder, mettre le sort des prisonniers de guerre sous l'égide de la Société des nations, et assurer au Code international révisé, qui fixerait désormais leur statut, des garanties destinées, dans les temps futurs, à épargner aux victimes éventuelles de la captivité les tortures, les angoisses, les barbares et inutiles souffrances<sup>55</sup> ? » Le propos semble annoncer la convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre le 27 juillet 1929<sup>56</sup> mais dans le même temps il résonne tragiquement quand on pense que onze ans plus tard la Seconde Guerre mondiale verrait Georges Cahen-Salvador devoir se cacher puis se réfugier en Suisse et son fils Jean, également membre du Conseil d'État, échapper de peu à la déportation.

---

52 On se permet de renvoyer à Alain Chatriot, « Les hauts fonctionnaires du Conseil d'État au Conseil national économique, la construction d'une institution d'État », in Marc Olivier Baruch, Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 387-399.

53 Georges Cahen-Salvador, *Les Prisonniers de guerre...*, op. cit., p. 7-8.

54 *Ibid.*, p. 312.

55 *Ibid.*, p. 313.

56 Voir Benoît Cuvelier, « Le régime juridique des prisonniers de guerre », *Études internationales*, 23, 4, 1992, p. 773-796, p. 776. On peut d'ailleurs noter le reproche discutable de l'historienne Annette Becker au livre de Georges Cahen-Salvador : « Je crois personnellement que Cahen-Salvador, qui écrit son livre en 1928, a tendance à projeter "l'esprit de Genève", celui des accords Briand-Kellogg, sur l'année 1918. Il parle d'ailleurs "d'esprit de Berne", ce qui le trahit quelque peu », Annette Becker, *Oubliés de la Grande Guerre...*, op. cit., p. 261.

# Le Conseil d'État au moment de l'entrée en guerre : regard sur un grand corps républicain

Camille PASCAL

Le Conseil d'État, comme tout corps de l'État, est d'abord un corps politique en ce qu'il participe, bien sûr, au bel ordonnancement juridique de la chose publique, mais il est aussi un corps social. L'auteur de ces lignes entend par là un corps sociologiquement constitué et donc susceptible de connaître, en son sein, les évolutions d'une société que, par ailleurs, il juge. L'institution dit le droit administratif dans toute sa pureté de cristal mais elle ne peut se désincarner au point d'oublier qu'elle est aussi le produit d'une société, de ses hiérarchies, de ses règles internes et, pour reprendre la très belle expression de l'un des pères de la sociologie française, Edmond Goblot, de ses barrières et de ses niveaux<sup>1</sup>.

Ce postulat étant posé, il paraissait difficile d'appréhender le Conseil d'État à l'heure de la Grande Guerre comme objet d'étude historique sans tenter, très modestement, dans le cadre de ce colloque, de brosser le portrait, ou plus exactement d'esquisser la silhouette sociale de notre institution au moment où l'archiduc François-Ferdinand d'Autriche et son épouse morganatique allaient très imprudemment à la rencontre du jeune Gavrilo Princip et, malheureusement pour eux, de l'Histoire.

Or, le Conseil d'État en 1914 est tout à la fois le symbole de la pérennité de l'État par delà les soubresauts politiques et le résultat de ces mêmes soubresauts. Porter un regard sur le Conseil d'État de la Grande Guerre, c'est d'abord regarder en arrière pour tenter d'en comprendre l'identité sociale<sup>2</sup>.

## Le « legs de la monarchie » à la République

Le Conseil d'État est un étonnant paradoxe constitutionnel joliment résumé par Léon Gambetta dans le discours qu'il prononça le 19 février 1872 à la tribune de l'Assemblée pour modérer les ardeurs décentralisatrices et dangereusement libérales de la majorité monarchiste issue du 8 février 1871. Alors même qu'il avait

---

1 Edmond Goblot, *La Barrière et le niveau. Étude sociologique sur la bourgeoisie française moderne*, Paris, 1925. Voir aussi B. Groethuysen, *Origines de l'esprit bourgeois en France*, Paris, 1927.

2 Cette étude a été construite à partir de sondages dans les dossiers des membres siégeant au Conseil d'État entre 1914 et 1918 : 35 dossiers personnels ont ainsi été consultés.

envisagé, un moment, de le supprimer, Gambetta définit alors le Conseil d'État « *comme une création française et l'une des meilleures de la monarchie française*<sup>3</sup> ». On appréciera, au passage, l'habileté politique du tribun radical qui, face à des députés légitimistes, oublie les origines bonapartistes du Conseil d'État et flatte l'ancienne France pour mieux arrimer ce « *legs de la monarchie* » à la Constitution qu'il projette de donner à la République.

Le Conseil d'État est sauvé mais Gambetta, lui, est pris au mot par ces mêmes monarchistes qu'il a su convaincre, car ils vont s'empresser d'élire, c'est alors leur prérogative<sup>4</sup>, des conseillers d'État légitimistes convaincus d'avoir à prêter bientôt serment au roi Henri V. Cette perspective – évidente pour les royalistes – ne devait pourtant pas enchanter le vice-président de l'époque, Odilon Barrot, « *petit homme à barbe bleue* » si l'on en croit Stendhal, qui, à l'été 1830, avait lui-même indiqué le chemin de l'exil au jeune duc de Bordeaux et à son grand-père le roi Charles X... La vie politique française est faite de ces délicieuses incertitudes.

Ce lointain héritage monarchique et ce recrutement du début des années 1870, largement renforcé par les nominations à la signature du maréchal-duc de Mac-Mahon, vont bien évidemment alimenter la suspicion du nouveau régime moins de dix ans plus tard lorsque les républicains obtiennent après plusieurs succès électoraux la majorité dans les deux Chambres. La bienveillance des décisions du Conseil à l'égard des congrégations religieuses n'était plus de saison. La réception, sans approbation, par le Conseil d'un bref pontifical conférant à l'abbé Trouillet, curé de Saint-Epvre à Nancy, la dignité de Prélat de Sa Sainteté mit le feu aux poudres radicales. Il fallut, là encore, se soumettre ou se démettre.

L'épuration du Conseil sera, alors, aussi brutale que rapide. Entre les démissions, les mises à la retraite d'office et la création massive de nouveaux postes, le « *legs de la monarchie* » salué par Gambetta en 1872 est vidé, en quelques semaines, de tous ses monarchistes. À la fin du mois de juillet 1879, la quasi-totalité des conseillers d'État qui siégeaient encore un mois plus tôt avait définitivement quitté le Palais-Royal<sup>5</sup> ! Le président Léon Aucoc<sup>6</sup>, jurisconsulte émérite, théoricien du droit administratif et gloire du Conseil sous le Second Empire, demande alors à faire valoir ses droits à la retraite par solidarité avec ses collègues victimes de l'épuration. Les bas violets du malheureux abbé Trouillet manquaient de faire trébucher la République, mais le Conseil, lui, devenait républicain.

À la vérité, le Gouvernement, qui n'en attendait pas tant, fut assez embarrassé par le résultat de cette politique, car la droite s'en saisit pour dénoncer le coup de force du Gouvernement et la presse conservatrice s'en donna à cœur joie.

---

3 Ass. nat. Séance du 19 février 1872. Ann. Ass. nat., t. VI, p. 647-651. In *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974*, Paris, 1974, p. 552.

4 Comme en 1849, l'élection des conseillers en service ordinaire revenait, par la loi du 24 mai 1872, à l'Assemblée nationale. La nomination des conseillers en service extraordinaire, des maîtres des requêtes et des auditeurs restant à la discrétion du Gouvernement.

5 En réalité il en restait trois...

6 Léon Aucoc (1828-1910), auteur des fameuses *Conférences sur l'administration*. Il présidera la section des Travaux publics jusqu'à sa démission.

Le 17 juillet, *Le Soleil* écrivait : « *Combien ne doivent leur entrée dans le Conseil d'État, développé et épuré, qu'à leur ardent républicanisme, qu'à leurs opinions d'un radicalisme notoire et peut-être avant tout à leur hostilité connue contre l'enseignement congréganiste ?* »

Quelques jours plus tard, le 23 juillet, *Le Constitutionnel* prenait l'opinion à témoin en affirmant : « *le nouveau Conseil, recruté d'inconnus, de fruits secs, de gens dont les preuves sont à faire et qui ne les feront pas, a causé au public une grande stupeur*<sup>7</sup> ».

Jamais, depuis 1815, le Conseil d'État, n'avait été – et ne fut – soumis à un tel « remplacement » de ses membres. Même sous le Second Empire contre lequel, pourtant, l'institution animait une opposition discrète, et ce alors même que Napoléon III lui avait rendu toutes ses prérogatives, le pouvoir ne se risqua jamais à un tel coup de majesté. Force est de constater que l'Empire libéral fut plus souple à l'égard du Conseil d'État que la République radicale<sup>8</sup>. Ainsi, le 21 juillet 1879, alors qu'il présidait à l'installation des nouveaux membres du Conseil, M. Le Royer, le garde des Sceaux, pouvait saluer sans ciller un « *Conseil d'État harmonique [sic] au gouvernement central et à la forme du gouvernement* ». Moins amphigourique, Gambetta, toujours lui, annonçait plus clairement la couleur : « *Si le Conseil d'État me donne tort, je le changerai, j'ai assez des légistes, des commentaires et des commentateurs*<sup>9</sup> ». Le discours avait changé de tournure...

C'est donc bien ce Conseil d'État là, un Conseil d'État puissamment intégré à la III<sup>e</sup> République, qui devra affronter la Grande Guerre. La durée toujours indéfinie mais parfois extrêmement longue de la carrière qui pouvait se poursuivre jusqu'à un âge très avancé<sup>10</sup> permet de penser que bien des membres nommés en 1879 et dans les années 1880 étaient encore en exercice au moment où éclate la grande déflagration mondiale. Quant aux membres plus jeunes, nous allons tenter de montrer qu'ils furent recrutés, tout au moins pour les années 1880, dans le même esprit « républicain »...

---

7 Articles cités in *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974...*, p. 588.

8 Vincent Wright, « L'épuration du Conseil d'État : juillet 1879 », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. XIX (1972), p. 621-653.

9 Paul Cambon, *Correspondance* (1870-1924), Paris, 1940, t. I, p. 143-144.

10 Faustin Hélie fut nommé conseiller d'État et vice-président du Conseil d'État à 80 ans alors même qu'il était retraité de la Cour de cassation. C'est la mort qui, à l'âge de 84 ans, mit fin à ses fonctions.

## Un Conseil d'État ou la montée d'une « *couche sociale nouvelle* » ?

Chacun connaît, ici, le fameux discours prononcé à Grenoble le 26 septembre 1872 par Léon Gambetta<sup>11</sup> – encore lui ! – dans lequel il « *pressent* », il « *sent* », il « *annonce* » de façon presque prophétique la « *venue* », la « *présence* » en France, d'une « *couche sociale nouvelle* » qui doit non seulement soutenir le nouveau régime républicain mais qui est appelée, par l'Histoire, à venir remplacer, à terme, « *une élite plus ou moins éclairée, plus ou moins capable, abritée derrière des grands airs de dédain, injurieux pour les petits* ».

Le recrutement du Conseil semble confirmer cette intuition politique dans les avant-dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle. Il faut dire que les gouvernements de combat des années 1880 vont appliquer, à la lettre, la prophétie de Grenoble comme s'il s'agissait d'un programme politique. C'est ainsi que, là où siègeait un vicomte de Montesquiou-Fezensac, démissionnaire en juillet 1879, on trouve désormais un Charles Bertout<sup>12</sup>, fils d'épicier, un Paul Boiteau, fils de droguiste et « républicain<sup>13</sup> » ou encore un Charles Ballot<sup>14</sup>, fils de courtier de commerce. L'aristocratie légitimiste semble céder le pas aux enfants très bien formés de la petite et moyenne bourgeoisie le plus souvent d'origine provinciale. Le mépris de classe s'abat d'ailleurs immédiatement sur ces enfants des nouvelles couches. Charles Bertout est traité d'« *avocat de vingt-cinquième ordre* » par le monarchiste Robert de Bonnière, mais sa carrière sera courte, car il démissionne du Conseil dès 1889. Avait-il, à ce point, intériorisé le sentiment de son indignité ?

Cette mutation sociale est encore accentuée par les démissions et de nouvelles révocations au cours des années suivantes. Dès 1879, le jeune Pierre Le Bas de Girangy, baron de Claye, pourtant reçu brillamment au concours de l'auditorat en décembre 1874, démissionne. Il n'y a là rien d'étonnant : son père avait été garde du corps du roi Charles X et lui-même s'était engagé comme zouave pontifical pour défendre la souveraineté du pape Pie IX sur ses États. De tels états de service ne lui apportaient, en effet, aucune garantie de carrière au sein d'un Conseil d'État ainsi renouvelé par la République radicale.

En 1880, Hyacinthe Chauffard, jeune auditeur de la promotion de 1873, devenu entre-temps maître des requêtes, démissionne avec fracas en 1880 après la publication des décrets contre les congrégations religieuses. La loi d'exil de 1886 qui frappe les Orléans et les Bonaparte provoque, quant à elle, le départ

---

11 *Discours prononcé à Grenoble le 26 septembre 1872 par M. Gambetta*, Paris, 1872.

12 *Charles*, François Bertout (1814-1896).

13 *Paul*, Dieudonné, Alexandre Boiteau (1829-1886). Exclu de l'École normale supérieure en raison de ses opinions républicaines au début du Second Empire.

14 *Charles*, Jean, Bernard Ballot (1819-1885). Il succédera à Faustin Hélie comme vice-président.



volontaire de Charles Gomel<sup>15</sup> et de Jean Hély d'Oissel<sup>16</sup>. En 1888, Louis de Belleval, pourtant reçu second au concours de l'auditorat quatre ans plus tôt, est, quant à lui, purement et simplement révoqué pour avoir refusé de retirer de la vente en librairie son livre *Sommes nous en République* ?<sup>17</sup>, véritable pamphlet contre le Gouvernement. Après son départ du Palais-Royal, il deviendra l'un des rares théoriciens du boulangisme, mais sa carrière politique se terminera avec celle du général.

Avec l'ancien palais d'Orsay incendié par les communards, le Conseil d'avant l'épuration entretiendra longtemps, parmi les anciens membres, une certaine nostalgie. Dans son hommage à Albert Vandal publié à la veille de la Grande Guerre, le marquis de Ségur regrette cet ancien Conseil d'État où l'on trouvait « *partout une camaraderie affectueuse, une fraternelle entente, partout l'abandon, la confiance, le ton de bonne compagnie* », où, enfin, « *on eût pu se croire dans un "cercle", un cercle où l'on causerait beaucoup, mais où l'on travaillerait aussi*<sup>18</sup> ».

Notre principale source d'information sur les origines sociales et familiales des membres du Conseil d'État sont contenues dans les fameuses « fiches préfectorales » dont chaque candidat à l'auditorat faisait scrupuleusement l'objet. Il en était de même pour les conseillers de préfecture étudiés par le professeur Marc Bouvet. Le recrutement des futurs membres, notamment par la voie du concours, était donc très étroitement surveillé.

Dans une lettre au vice-président du Conseil, datée de 1880, le préfet de la Seine note ainsi que l'un des candidats à l'auditorat est passé « *chez les jésuites de la rue de Vaugirard* » et que tel autre, pourtant d'origine nîmoise, appartient au « *cercle catholique de la rue Madame*<sup>19</sup> ». Aucun de ces candidats, si l'on en croit le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, ne semble avoir été retenu<sup>20</sup>. En revanche, un certain André Bénac, recommandé au préfet par ses « *opinions très libérales et républicaines* », fut brillamment reçu. Par chance, le mérite, cette année-là, avait choisi la République<sup>21</sup>. Il se pourrait même que d'autres éléments d'information, plus confidentiels encore, aient été collectés sans avoir été joints pour autant au dossier personnel de chaque membre. Ainsi une note énigmatique du secrétaire général du Conseil d'État glissée dans le dossier personnel de Jean-Marie Bouchard, reçu au concours de l'auditorat en

---

15 Charles, Marie, Samson Gomel (1843-1922), fils d'André, Marie, Charles Samson Gomel (1806-1888), membre du Conseil d'État de 1832 à 1870.

16 Jean-Léonce Hély d'Oissel (1833-1920) est neveu et petit-fils de conseiller d'État. Sa famille fut toujours fidèle aux Orléans.

17 Louis de Belleval, *Sommes-nous en République ?*, Paris, A. Rousseau, 1888.

18 Marquis de Ségur, « Albert Vandal », in *Revue des Deux Mondes*, 1910, p. 247.

19 *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974...*, p. 611.

20 Roland Drago, Jean Imbert, Jean Tulard, François Monnier, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État, 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004.

21 Sur les informations confidentielles à propos des candidats à l'auditorat, voir Archives nationales (AN), AL 5260.

1907, indique : « *Les renseignements confidentiels fournis par Monsieur Bouchard sont dans le coffre en fer*<sup>22</sup> »...

La fermeture du concours de l'auditorat à tous les étudiants diplômés des universités catholiques libres est bien évidemment un moyen de réserver le recrutement des jeunes auditeurs aux seuls établissements publics et, bien sûr, à l'École libre des sciences politiques. Si son catholicisme fervent ne fut pas un obstacle au succès du futur président Pichat, reçu au concours de 1892, c'est peut-être qu'il fit une réponse satisfaisante à la question rituelle du jury : « *Êtes vous attaché à la République ?* » La fidélité à la République et à ses institutions apparaît systématiquement dans toutes les notes préfectorales que j'ai pu consulter dans le cadre de cette intervention. Si l'absence de tout engagement politique ne semble pas faire obstacle à la candidature des impétrants, le lien à la République, lui, est systématiquement évoqué. Ainsi, à propos de Léon Blum, candidat à l'auditorat en 1895, le préfet de la Seine note avec une clairvoyance qui mérite votre attention : « *Monsieur Blum ne fait pas de politique active mais sa famille et lui ont la réputation d'être républicains*<sup>23</sup>... » Le futur président du Conseil était surtout précédé, à cette époque, d'une réputation d'homme de lettres et d'un parfum de mondanité qui est relevé dans son dossier.

La mise à l'écart, parfois intériorisée par les candidats eux-mêmes, des rejets de l'ancienne notabilité ou plus largement de la bourgeoisie catholique va permettre de dessiner les contours d'une institution socialement et surtout culturellement très ouverte. Dans sa récente étude sur la bourgeoisie catholique au Conseil d'État à la veille de la guerre de 14-18<sup>24</sup>, Antoine Perrier, dont nous avons entendu la brillante intervention au début de cette matinée, a démontré que, sur un échantillon représentatif prélevé sur les 367 membres du Conseil qui ont intégré notre assemblée entre 1879 et 1914, 62 membres étaient clairement issus de cette bourgeoisie catholique alors que 46 d'entre eux apparaissaient comme « républicains », soit parce qu'ils s'affichaient alors comme ouvertement radicaux, soit parce qu'ils avaient des origines juives ou protestantes.

Ce recrutement plus ouvert, que l'on est loin de retrouver dans d'autres corps de l'État ou dans l'armée à la même époque, devient alors l'une des particularités de l'institution, au point de lui attirer les foudres de la presse d'extrême droite au moment de l'affaire Dreyfus. Dans un article d'une violence inouïe de *La Libre Parole*, Yves Nangis voit dans la décision du Conseil sur les garanties offertes par le Gouvernement aux compagnies des chemins de fer d'Orléans et du Midi un effet direct de ce recrutement et dénonce, je cite, « *Les juifs au Conseil d'État* ». André Spire, alors jeune auditeur, étant de ceux qui sont nommément désignés dans cet article, va alors réagir à ces accusations avec un courage et une présence d'esprit qui forcent encore l'admiration cent vingt ans plus tard. Dans une lettre ouverte datée du 10 janvier 1895, il répond à l'antisémitisme du polémiste par

---

22 AN, 20040382/61, dossier n° 1011.

23 AN, 20040382/60, dossier n° 1007.

24 Antoine Perrier, « La bourgeoisie catholique au Conseil d'État (1879-1914) », in *Revue d'histoire de l'Église de France*, t. CI, 2015, p. 141 à 155.

ces mots : « *Monsieur, l'épargne française n'a rien à craindre de la présence des juifs au Conseil d'État. Les juifs qui ont l'honneur d'appartenir à ce corps décident et jugent en obéissant à leur conscience, non aux intérêts de leurs coreligionnaires.* » À la suite de cette lettre, le jeune André Spire se battra en duel contre son agresseur, non sans avoir prévenu de ce combat un vice-président Laferrière, parfaitement républicain mais absolument épouvanté par tout ce tapage. Le vénérable jurisconsulte, pourtant connu pour sa réserve, se serait écrié en bondissant de son fauteuil : « *je ne veux pas de d'Artagnan au Conseil d'État !* » Le bras en écharpe du jeune auditeur lui apporta le lendemain un cinglant démenti<sup>25</sup>.

En réalité, l'épuration de 1879, si elle fut féroce pour les conseillers d'État, semble avoir épargné les maîtres des requêtes, dont certains avaient été nommés sous le Second Empire, et la majeure partie des auditeurs. Enfin, la lente mais sûre « professionnalisation » du corps a très certainement protégé son recrutement, et donc ses membres, des aléas de la vie politique.

## La professionnalisation du corps : un retour à l'indépendance du Conseil d'État ?

Cette professionnalisation est d'abord le résultat de pratiques qui deviennent coutumières. Ainsi, peu à peu, sans que cet état de fait soit réellement fixé par la loi, la règle s'établit de proposer les avancements à l'ancienneté dans l'ordre du tableau. En 1914, ce mode d'avancement était général pour les auditeurs. C'est pendant la guerre, alors que le concours de l'auditorat avait été fermé, que la règle finit par s'appliquer aux maîtres des requêtes puis aux conseillers d'État.

Il nous reste donc à essayer de comprendre si le corps, à la veille de la Grande Guerre, avait été véritablement travaillé par les évolutions du corps social lui-même ou si, par un mouvement quasi naturel, les anciennes élites, converties ou non à la République, avaient repris leurs droits en retrouvant leur place.

À l'aube du xx<sup>e</sup> siècle, le titre de conseiller d'État reste toujours une dignité, au sens de l'Ancien Régime, mais il ne correspond pas encore véritablement à une carrière. Il convient ainsi de rappeler qu'aucune règle stricte ne permettait de garantir aux membres du Conseil stabilité de l'emploi, évolution de carrière et durée légale des fonctions. On l'a dit, l'absence de toute limite d'âge permettait à nos anciens collègues de mourir en charge, comme sous le règne de Louis XIV, ou d'être mis à la retraite par le Gouvernement sans en avoir fait la demande. Les auditeurs de 2<sup>e</sup> classe qui, au terme de leurs quatre années de service – délai bientôt porté à huit ans –, n'étaient pas promus à la 1<sup>re</sup> classe n'avaient pas d'autre alternative que de quitter le Conseil sans être assurés de retrouver, pour autant, de nouvelles fonctions dans l'administration. Quant aux postes de maîtres des requêtes, un tiers seulement d'entre eux étaient exclusivement réservés aux auditeurs de 1<sup>re</sup> classe. Les maîtres des requêtes n'avaient pas, eux

---

25 André Spire, *Souvenirs à bâtons rompus*, Paris, Albin Michel, 1962, p. 54 et s.

non plus, l'assurance de devenir, un jour, conseillers d'État même si, par une sorte de simple règle coutumière, un poste de conseiller d'État sur deux leur était réservé. Il fallait alors être âgé de 27 ans pour être nommé maître des requêtes et seulement de 30 ans pour devenir conseiller d'État. Il n'était donc pas rare de voir entrer au Palais-Royal de jeunes conseillers d'État tout auréolés de la faveur ministérielle sous le regard courroucé de maîtres des requêtes blanchis sous le harnois contentieux.

La première décennie du xx<sup>e</sup> siècle voit une série de mesures législatives venir mettre un peu d'ordre et aussi un peu de justice dans l'évolution des carrières.

L'article 24 de la loi du 13 avril 1900 réserve désormais aux auditeurs de 1<sup>re</sup> classe les deux tiers des postes de maîtres des requêtes, inversant ainsi les proportions précédemment observées par le Gouvernement. Le même article offre, mais cette fois-ci légalement, un poste de conseiller d'État en service ordinaire sur deux aux maîtres des requêtes. Dix ans plus tard, la loi de finances du 8 avril 1910 porte des deux tiers aux trois quarts la proportion des postes de maîtres des requêtes ouverts aux auditeurs. L'année suivante, la nouvelle loi de finances relève à 30 ans l'âge minimal pour être nommé maître des requêtes et à 40 ans l'âge d'un conseiller d'État nommé au « tour du Gouvernement ». Enfin, un service de dix ans est désormais exigé de tout futur maître des requêtes qui ne serait pas passé par l'auditorat.

La professionnalisation du corps, qui touche aussi à la même époque la Cour des comptes, tend évidemment à soustraire discrètement les deux institutions à l'intervention des gouvernements. Le corps législatif, parfaitement conscient de cette course à l'indépendance, ne resta pas indifférent. Les joutes oratoires furent assez vives et Antonin Dubost, ami de Gambetta et lui-même nommé conseiller d'État à la faveur de l'épuration de 1879, brandit à cette époque la menace d'un « *corps fermé* » se recrutant lui-même, « *sans l'intervention ni du pouvoir législatif ni du pouvoir exécutif et qui constituerait ainsi une nouvelle catégorie de mandarinats administratifs et judiciaires auxquels les chambres, le Gouvernement, les citoyens se trouveraient naturellement subordonnés pour le profit exclusif de ceux qui les exerceraient*<sup>26</sup> ».

Il n'en fallait donc pas davantage pour réveiller la vieille méfiance des républicains et de la République radicale à l'égard du « *legs de la monarchie* » et de l'Empire. Toujours cette même peur de voir des magistrats se détacher du corps même de la Nation pour former un corps particulier et s'emparer d'une parcelle de la souveraineté avant de prétendre l'incarner tout entière. Antonin Dubost, ancien garde des Sceaux et futur président du Sénat, n'est pas loin de dénoncer, ici, un nouvel édit de la Paulette coupable d'avoir en quelque sorte privatisé la justice sous le règne d'Henri IV.

Le vieux sénateur gambettiste n'eut pas gain de cause et les deux Assemblées entérinèrent le principe d'un recrutement du corps plus indépendant du Gouvernement. La large décennie qui précède la Première Guerre mondiale voit donc le Conseil d'État prendre ses distances, dans sa composition même, avec le

---

26 Sénat. Séance du 7 avril 1900. *J.O. Débats parlementaires*, p. 392.

pouvoir politique, ses intrusions et, disons-le, son népotisme<sup>27</sup>. Ce népotisme républicain n'est pas un mythe, les notes préfectorales indiquent très précisément les relations de chaque candidat avec le monde politique et leur proximité avec l'univers gouvernemental comme autant de recommandations implicites. Ainsi apprenons-nous à propos du jeune Jean-Marie Bouchard déjà cité qu'il « connaît particulièrement Messieurs Vallée<sup>28</sup> et Mougest anciens ministres ». Bien que rien ne permette de le démontrer positivement, il n'est pas impossible que ce double parrainage radical dissimule en réalité une recommandation maçonnique. *A contrario*, l'absence totale de relations politiques n'empêchera pas Gabriel Jaray de réussir le concours de l'auditorat en 1904<sup>29</sup>. Enfin, les relations familiales jouent évidemment un rôle majeur dans la présentation des candidats. Lorsqu'ils jugent de leurs capacités dans le cadre du concours de l'auditorat, les membres du jury savent par exemple que le grand-père maternel de Charles Rivet est « l'ancien sénateur et président du conseil général des Ardennes » et que Pierre Caillaux, lui, n'est autre que le cousin germain de Joseph Caillaux, ministre des Finances du gouvernement Waldeck-Rousseau.

De véritables dynasties républicaines font ainsi leur apparition. C'est le cas des Vergniaud. Cette famille, qui comme les Perier ou les Carnot, peut se prévaloir d'une illustre ascendance républicaine, leur grand-oncle Pierre-Victurnien avait été l'un des grands orateurs de la Gironde<sup>30</sup>, fait souche au Conseil d'État. Le père, Jean-Gabriel, est reçu à l'auditorat en 1872 et le fils, Louis, en 1907. Une étude plus fine des alliances contractées par les membres du Conseil au cours de cette période mettrait certainement en lumière les pratiques très « homogamiques » de ce milieu. Au hasard des généalogies, on découvre ainsi qu'Edmond Bapst, nommé conseiller d'État en service extraordinaire en 1909, était le cousin par alliance du président Hébrard de Villeneuve, marié en 1883 à une demoiselle Bapst. Enfin, la notice biographique de Georges Bonnet<sup>31</sup>, reçu à l'auditorat en 1913, paraît exemplaire de ce point de vue. Ce fils d'un ancien président de la cour d'appel de Paris puis conseiller à la Cour de cassation est réputé proche de Gabriel Hanotaux<sup>32</sup>, ministre des affaires étrangères dans les cabinets Dupuy et Méline, et de Joseph Chaumié<sup>33</sup>, ministre de l'Instruction publique d'Émile Combes.

27 Voir Frédéric Monier, « La République des faveurs », in *Une contre-histoire de la III<sup>e</sup> République*, Paris, La Découverte, 2013.

28 Ernest Vallée (1845-1920), député puis sénateur de la Marne, sous-secrétaire d'État à l'Intérieur dans le deuxième cabinet Brisson, président du Parti radical et ministre de la Justice du ministère Combes (1902-1905).

29 AN, 20040382/83, dossier n° 1029.

30 Cette illustre parenté a été retenue par l'administration.

31 Georges Bonnet (1889-1973), ministre des Affaires étrangères de Daladier. Il prépare l'accord de Munich. Vote en 1940 les pleins pouvoirs au maréchal Pétain. Voir AN, 20040382/61, dossier n° 1009.

32 Gabriel Hanotaux (1853-1944), membre de l'Académie française, est l'auteur d'une biographie de Richelieu qui fait encore aujourd'hui autorité.

33 Joseph Chaumié (1849-1919).

Au lendemain de la guerre pendant laquelle il sert dans l'artillerie<sup>34</sup>, Georges Bonnet épouse le 10 août 1920 Odette Pelletan, petite-fille d'Eugène Pelletan<sup>35</sup>, ministre du Gouvernement de la Défense nationale en 1870, nièce de Camille, député des Bouches-du-Rhône et lui aussi ministre du gouvernement Combes. Par ce mariage, le jeune démobilisé, protégé de Georges Clemenceau, devient le neveu par alliance de Georges Coulon, vice-président du Conseil d'État entre 1898 et 1912<sup>36</sup>... Pierre Racine<sup>37</sup>, directeur historique de l'École nationale d'administration, aurait confié, dans le cadre d'une enquête de mémoire orale lancée à la fin des années 1990, que la création de l'ENA et donc la disparition du concours de l'auditorat avaient porté un coup sérieux à la valeur des filles de conseillers d'État sur le marché matrimonial parisien au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Cette anecdote, bien que racontée sous forme de boutade, en dit long néanmoins sur certaines réalités sociologiques<sup>38</sup>...

La professionnalisation du recrutement va aussi, notons-le quand même, améliorer grandement l'efficacité contentieuse. Le nombre de décisions rendues passa de 1 500 en moyenne au cours de la décennie 1878-1888 à près de 4 000 pour la première décennie du siècle. La période qui s'étend des années 1890 aux premières années de la Grande Guerre est même considérée comme un véritable « âge d'or » du contentieux ouvert par l'arrêt *Cadot*<sup>39</sup> de 1889 et dont l'acmé serait marquée par l'arrêt *Gomel* d'avril 1914<sup>40</sup>. Quant à l'orientation des décisions du Conseil, elle ne va pas tarder, elle aussi, à s'en ressentir. Le Conseil d'État, dans sa composition des années 1900, apparaît moins soumis à la férule gouvernementale que dans les années 1880. Il résiste, ou, plus exactement, il pratique une politique d'accommodements raisonnables. En effet, à l'heure où la République radicale décide de porter le fer contre les congrégations, puis, emportée dans son élan, contre le Concordat lui-même, le Conseil d'État va largement contribuer à l'apaisement de la guerre religieuse et participer, ainsi, à préserver une paix civile sans laquelle l'unanimité nationale de 1914 eût été impossible.

Si le Conseil d'État, « régénéré » par l'épuration de 1879, se montra pendant près de vingt ans relativement ferme à l'égard des congrégations religieuses, soutenant en cela la politique des gouvernements républicains successifs, il en fut

---

34 Mobilisé au 5<sup>e</sup> dragons comme sergent, il est détaché à l'état-major de la 69<sup>e</sup> DI à Saumur et termine la guerre comme lieutenant d'artillerie.

35 Eugène Pelletan (1813-1884), l'un des pères fondateurs de la III<sup>e</sup> République.

36 Georges Coulon (1838-1912) était marié depuis 1881 à une demoiselle Pelletan. On sait que Denise Coulon, sa petite-fille, épousera le peintre Olivier Debré, frère de Michel Debré et oncle de Jean-Louis...

37 Pierre Racine (1909-2011), conseiller d'État, cofondateur de l'ENA et directeur de cabinet de Michel Debré.

38 L'auteur tient cette anecdote de son collègue et ami Fabien Raynaud, aujourd'hui conseiller d'État, et qui avait été chargé de la conduite de cette enquête par le centre de recherches et de diffusion juridique.

39 Fin de la théorie du « ministre juge ».

40 Le juge de l'excès de pouvoir vérifie lui-même la qualification juridique des faits.

différemment pour un certain nombre de nos décisions qui devaient succéder à la loi de séparation des Églises et de l'État, mais ce n'est pas là notre sujet.

## Les membres du Conseil en 1914 : triomphe d'une nouvelle bourgeoisie d'État ou retour de l'ancienne bourgeoisie ralliée ?

En une génération, le Conseil a changé. La bourgeoisie catholique avait subrepticement reconquis un certain nombre de positions stratégiques en son sein et surtout l'institution avait pris ses distances avec le Gouvernement. Une fois libérée des contraintes du Concordat, la liberté de culte devenait une liberté comme les autres et le conseil s'en fit le défenseur. Faut-il voir dans cette défense des libertés, et notamment de la liberté religieuse, une nouvelle modification de sa composition sociale ?

En dégageant peu à peu son recrutement d'une emprise trop politique, le Conseil, outre la défense de son autonomie, a-t-il, dans les années qui précèdent immédiatement le conflit, réintroduit en son sein ces élites traditionnelles que la République avait éloignées de l'appareil d'État à partir des années 1880 ?

La « prosopographie », cette science héritée de l'historiographie des mondes antiques et qui consiste à recomposer non seulement la carrière, mais aussi les origines sociales et familiales des élites administratives, devrait permettre de répondre à cette question. Les travaux du professeur Christophe Charles font, on le sait, autorité, pour ce qui concerne notre histoire contemporaine<sup>41</sup>. Pourtant, malgré l'étroitesse du corps qui n'a pas compté plus de 367 membres entre 1879 et 1914, l'ampleur d'une telle tâche dépasse, et de loin, les modestes ambitions de cette contribution. Elle reste à faire et l'on peut espérer que le colloque qui nous réunit aujourd'hui éveillera des vocations. Il faut néanmoins signaler aux futurs chercheurs que les dossiers personnels des membres du Conseil d'État, Antoine Perrier l'a éprouvé pour ses propres recherches sur la bourgeoisie catholique, sont assez décevants. On ne sait rien ou presque des origines familiales, des alliances et surtout du niveau des fortunes de nos anciens collègues. Seules les notes préfectorales offrent quelques indications de ce type. Dans les années qui précèdent la Grande Guerre, les candidats à l'auditorat sont toujours issus de familles présentées comme « aisées », à « l'aise » ou très fortunées par les services des préfectures. Certes, on ne trouve pas là les très grandes fortunes de l'industrie ou de la haute bourgeoisie mais des patrimoines, solides, souvent constitués d'actifs immobiliers et à l'assise aussi bien provinciale que parisienne. Pierre Caillaux, auditeur en 1901, dispose de 25 000 francs de rentes<sup>42</sup> et deux immeubles rue de

---

41 Christophe Charles, *Les Élités de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987.

42 Le traitement mensuel d'un maître des requêtes en 1914 était très exactement de 666 francs soit un traitement annuel de 7 992 francs. Avec 25 000 francs de rentes, Pierre Caillaux disposait donc d'un revenu personnel trois fois supérieur à son traitement.

Rivoli dont il partage la propriété avec sa famille. Charles Rivet, auditeur en 1905, pourra compter sur 30 000 francs de rentes. Le père de Louis Roger, auditeur en 1902, outre ses propriétés viticoles, dispose d'une fortune mobilière évaluée à 250 000 francs. Henri Gasquet, auditeur en 1910, possède déjà en propre un immeuble rue de Vaugirard à Paris. Quant à la famille de Jean-Baptiste Imbart de La Tour<sup>43</sup>, auditeur en 1896, le préfet nous apprend qu'elle « *comprend en général des propriétaires et des armateurs bordelais*<sup>44</sup> ».

Quoi qu'il en soit, ces indications de fortune restent succinctes. Aussi, comme l'ont démontré les travaux d'Adeline Daumard, l'histoire sociale du XIX<sup>e</sup> et même du premier XX<sup>e</sup> siècle ne pourra pas faire l'économie d'une exploration quasi systématique des archives notariales et donc du fameux Minutier central des notaires parisiens. C'est là que l'histoire économique et sociale de la France d'Ancien Régime a pu s'écrire. C'est là, dans le secret des familles et de leurs affaires, qu'il faudra aller puiser la matière d'une véritable histoire de la bourgeoisie française sous la III<sup>e</sup> République.

Pour l'heure, c'est en survolant les cartons d'archives qui contiennent les dossiers des membres du Conseil entre 1914 et 1918 que l'on peut donc esquisser, de façon très empirique, répétons-le, non pas des réponses aux questions que je viens de poser, mais quelques impressions.

La professionnalisation et le recrutement des jeunes auditeurs par la voie du concours pouvaient raisonnablement laisser penser que ce type de recrutement méritocratique allait confirmer l'accès aux plus hautes fonctions des « couches nouvelles » qui forment depuis Gambetta le socle sur lequel la République a pu se construire puis se maintenir. La réalité est tout autre, car il semble bien que ce recrutement au mérite, malgré la surveillance ministérielle, ait permis à la bourgeoisie traditionnelle et même aux représentants de l'aristocratie de réinvestir le Conseil d'État. Routine administrative ? Assouplissement de la vigilance républicaine ? Boulangisme rampant dans la haute administration ? Il apparaît que les investigations des préfets n'ont pas toujours été d'une grande perspicacité. Ainsi, la famille du candidat Imbart de La Tour, dont il vient d'être question, était en réalité profondément monarchiste. Le frère du candidat, ténor célèbre et grand interprète de Wagner, assurait tous les dimanches le service musical de l'église Saint-Roch. Quant à son cousin, Joseph Imbart de La Tour, il sera arrêté en 1906 pour avoir défendu l'église du Gros-Caillou contre les inventaires, armé d'un pied de chaise. Et comme si cela ne suffisait pas, il ajoute à ses crimes la vice-présidence de la noble association des chevaliers pontificaux créée à l'initiative du vicomte de Poli pour réunir les anciens zouaves pontificaux et se voit anobli par le pape Pie X en remerciements des services insignes rendus à l'Église. Il est difficile de trouver plus ultramontain et moins républicain ! Le préfet était très mal renseigné ou allait en secret à la messe.

Le phénomène de reconquête du Conseil par les anciennes élites prend une ampleur signalée au tournant du siècle. Ainsi, par exemple, pour la seule année

---

43 Imbart-Latour pour l'état civil.

44 AN, 20040382/83, dossier n° 1027.



1900, non seulement le concours de l'auditorat permet de recruter le baron Laurent-Atthalin<sup>45</sup> ou encore le jeune marquis de Tinguy du Pouët<sup>46</sup>, mais le vicomte Roger Aubert de Trégomain<sup>47</sup> rejoint le Palais-Royal comme conseiller en service extraordinaire. Il deviendra quelques années plus tard gouverneur du Crédit foncier. Ce n'est pas là, loin s'en faut, la famille Thénardier.

Dans les toutes dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la veille de la Grande Guerre, l'annuaire du Conseil d'État va reprendre des couleurs mondaines. En 1907, Jean-Marie Lucas de Peslouan<sup>48</sup>, fils d'officier général, est reçu à l'auditorat. Il sera mobilisé en 1914 en tant qu'attaché de 2<sup>e</sup> classe auxiliaire de l'intendance puis, dans l'entre-deux-guerres, cet homme de lettres publie sous le pseudonyme de Lucas-Dubreton les biographies des rois Louis XVIII (1925), Charles X (1927) et Louis-Philippe (1938). On devine sans trop de peine où pouvaient aller ses sympathies politiques. Il n'en sera pas moins président de la 1<sup>re</sup> sous-section du contentieux. En 1902, une note préfectorale décrit Louis Roger, issu de la HSP nîmoise, comme ayant reçu « *une excellente éducation* », et le préfet d'ajouter que le candidat « *possède les habitudes d'un homme du monde*<sup>49</sup> ».

Certaines familles de la grande bourgeoisie voient leur ralliement à la République immédiatement reconnu par le Conseil d'État. C'est le cas, par exemple, de la famille Caillaux. Eugène Caillaux, député monarchiste de la Sarthe, soutien fidèle de la République des ducs, ministre des Travaux publics du maréchal-duc de Mac-Mahon, participe activement à la lutte contre les républicains en 1877. Son fils, Joseph Caillaux, se ralliera à la République avec le succès que l'on sait. Son neveu, Pierre, est reçu à l'auditorat en 1901 et fera toute sa carrière au Conseil d'État. Son dossier est particulièrement instructif, car il témoigne de cette ambiguïté liée à ses origines familiales. Dans la note préfectorale qui lui est consacrée et qui est particulièrement diserte, il est indiqué qu'il bénéficie « *d'une belle situation de fortune* » mais qu'il « *a fait ses études au collège des jésuites du Mans* », que « *la famille fréquente la haute société du Mans, réputée peu favorable au Gouvernement actuel, mais que son attitude politique a toujours été correcte*<sup>50</sup> ». Le passage sur les études du candidat et les relations monarchistes de la famille a été très fortement souligné d'un trait de crayon bleu sur le document lui-même. Nous avons peut-être là une preuve des difficultés et des hésitations du jury à situer politiquement le neveu d'un député monarchiste qui est aussi le cousin germain d'un ministre dreyfusard, membre du Gouvernement d'Union républicaine. Là encore, il ne faut pas douter que ce sont les qualités personnelles du candidat qui emportèrent, en définitive, la décision du jury.

---

45 Noblesse d'Empire.

46 Famille noble d'ancienne extraction.

47 Roger, François, Guy, Gabriel Aubert de Trégomain (1856-1932). Famille bretonne anoblée par charge de secrétaire du Roi en 1690.

48 Jean-Marie Lucas de Peslouan (1883-1972). Famille d'ancienne bourgeoisie bretonne portant un nom de terre.

49 AN, 20040382/105, dossier n° 1035.

50 AN, 20040382/65, dossier n° 1012.

Si le ralliement à la République de la famille Caillaux illustre la parfaite capacité d'adaptation de la bourgeoisie française, le retour vers la haute administration, et donc au sein du Conseil d'État, des représentants de la bourgeoisie catholique et même de l'ancienne noblesse s'explique aussi à partir des années 1890 par la politique du pape Léon XIII dont l'encyclique « *au milieu des sollicitudes*<sup>51</sup> » du 16 février 1892 incite les catholiques français à se rallier à la République et, donc, à la servir.

Le cas le plus emblématique de cette reconquête du Conseil d'État par les élites traditionnelles reste, à n'en pas douter, la carrière d'Henry Hébrard de Villeneuve. Ce catholique fervent, escrimeur émérite, avait réussi le concours de l'auditorat en 1874, et c'est à la surprise générale qu'il est nommé maître des requêtes en 1879 alors même que l'épuration républicaine frappe ses aînés. Il est conseiller d'État en 1897 puis président de la section de l'intérieur en 1911. C'est au lendemain de la guerre, en 1919, qu'il devient vice-président du Conseil. Il sera, on le sait, l'un des principaux artisans de la reprise des relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège. Issu d'une famille de l'ancienne bourgeoisie auvergnate en cours d'agrégation à la noblesse dans les dernières années de l'Ancien Régime, il est la parfaite incarnation de cette France traditionnelle, provinciale et cléricale pourtant combattue avec acharnement par les radicaux dans les années 1870-1880<sup>52</sup>.

Si la République est parvenue à imposer le modèle méritocratique comme seule légitimation possible de la réussite sociale – en réalité ce modèle vient de plus loin, mais le démontrer ici nous conduirait trop loin –, l'aristocratie et la grande bourgeoisie ont parfaitement su s'adapter à la nouvelle donne scolaire. Force est de constater que, par son niveau d'exigence et son éloignement de l'influence politique, le concours de l'auditorat a permis de rendre aux élites traditionnelles, par la voie de la promotion méritocratique, les positions qui lui appartenaient déjà. L'excellence universitaire exigée par le concours de l'auditorat et la médiocrité du traitement des jeunes auditeurs<sup>53</sup> expliquent certainement que cette fonction prestigieuse mais si mal rémunérée ait attiré des jeunes gens que la fortune de leur famille mettait à l'abri du besoin mais dont l'ambition attendait une assise.

La République de Gambetta n'a jamais été révolutionnaire, pas même égalitaire, et si elle a bousculé le Conseil d'État dans les années 1880, elle n'est en réalité jamais parvenue à le couper totalement de ses origines monarchiques et impériales. La méritocratie est venue confirmer dans ses positions sociales une

---

51 Cette encyclique très politique et sous-titrée *L'Église et l'État en France* avait été publiée en français avant même de l'être en latin.

52 Si les Hébrard de Villeneuve votent aux assemblées nobles du bailliage de Riom en 1789, ils ne sont pas en mesure d'apporter les preuves positives d'appartenance au second ordre. Leur nom lui-même est de pure courtoisie. Ce n'est que par un décret du 24 avril 1861 que Camille Hébrard, le père d'Henry, se voit reconnaître le droit de porter le nom d'Hébrard-Villeneuve et non Hébrard de Villeneuve.

53 2 000 francs. Ce traitement restera le même tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle ! Un conseiller d'État, lui, percevait un traitement de 18 000 francs.

bourgeoisie ancienne qui en détenait les clés. Ainsi, au moment de l'entrée en guerre, le Conseil offre le visage d'un corps social certes plus ouvert que d'autres au regard de l'armée ou de la diplomatie, mais conforme à l'identité sociale des classes dominantes, et non pas uniquement dirigeantes, pour reprendre la distinction chère à Christophe Charles, de la France bourgeoise.

Au mois d'août 1914, plus d'un siècle après que Bonaparte a restauré le Conseil d'État, le recrutement de l'institution reposait donc bien encore sur ces « notables de granit<sup>54</sup> », bourgeoisie provinciale et catholique à la lente mais sûre ascension sociale dont le Premier Consul avait cherché à faire le socle de son autorité et dans laquelle il puisait à pleines mains les serviteurs du modèle étatique qu'il voulait donner à la France et qui lui a survécu.

En réalité, la République française, après avoir hésité l'espace d'un instant à supprimer le Conseil d'État et malgré l'épuration en trompe-l'œil de 1879, ne changea rien à un ordre social dont elle était devenue la meilleure garantie. C'était la clé de son succès et de sa pérennité, ce qu'avait parfaitement compris Adolphe Thiers, lui-même conseiller d'État, lorsque, s'exprimant devant l'Assemblée, en 1872, il osait affirmer : « *La République sera conservatrice ou ne sera pas.* »

---

54 Yves Pourcher, *Les Maîtres de granit : les notables de Lozère du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Olivier Orban, 1987.



# Les conseillers de préfecture en fonction pendant et à la sortie de la Première Guerre mondiale

Marc BOUVET

Depuis leur création par la fameuse loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) *concernant la division du territoire de la République et l'administration*<sup>1</sup>, les conseils de préfecture sont essentiellement des tribunaux administratifs départementaux. Selon la jurisprudence du Conseil d'État, les conseils de préfecture sont des juridictions souveraines de première instance d'exception du contentieux administratif. Cependant, leur champ de compétences défini par de nombreuses lois d'attributions est tellement vaste que les conseils de préfecture sont les principales juridictions administratives de première instance par le volume d'affaires jugées chaque année. Mais les conseils de préfecture ne sont pas seulement des juridictions. Dès leur origine, d'une manière empirique ensuite consacrée par quelques textes, les conseils de préfecture sont également des organes de conseil des préfets. De plus, les conseillers de préfecture, à titre individuel, participent directement à l'administration active, par exemple, pour remplacer le préfet absent ou empêché, ou sur délégation spéciale du préfet.

Il n'existait aucune étude sur les conseillers de préfecture en fonction durant la Première Guerre mondiale, ni plus largement aucune étude générale sur la composition des conseils de préfecture entre 1914 et 1918, sans doute en raison du discrédit dont ils souffrent depuis leur origine<sup>2</sup>. Il a donc fallu entreprendre un énorme travail de recherches. Tout d'abord, il fallait reconstituer la liste exacte de tous ceux qui ont été conseillers de préfecture entre le 1<sup>er</sup> août 1914 et le 11 novembre 1918. Pour cela, j'ai bénéficié d'un instrument de travail remarquable réalisé par les Archives nationales

---

1 *Bull. des Lois*, 3<sup>e</sup> série, t. I, p. 1-8.

2 L'histoire des conseils de préfecture a été négligée pendant très longtemps. Depuis quelques années, ils attirent enfin l'attention, mais les conseils de préfecture demeurent encore très imparfaitement connus. Pour la bibliographie et une présentation renouvelée des conseils de préfecture au XIX<sup>e</sup> siècle, voir trois de mes articles : « La procédure contentieuse devant les conseils de préfecture au XIX<sup>e</sup> siècle », in J. Hautebert et S. Soleil (dir.), *La Procédure et la construction de l'État en Europe (XVI<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècle)*, Rennes, PUR, 2011, p. 801-825 ; « Los consejos de prefectura : atribuciones y procedimiento contencioso (1800-1889) », in M.A. Chamocho Cantudo (dir.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014, p. 357-378, en français, Rennes, PUR, 2016 ; « La composición de los consejos de prefectura (1800-1851) », in M.A. Chamocho Cantudo (dir.), *op. cit.*, p. 303-327.

sur *Le Personnel de l'administration préfectorale. 1881-1926*<sup>3</sup>, que j'ai complété par un dépouillement systématique du *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*. J'ai ensuite consulté tous les dossiers personnels des conseillers de préfecture conservés dans la série F/1bI des Archives nationales (site de Pierrefitte-sur-Seine), étant précisé que certains conseillers n'ont pas de dossier et que de nombreux dossiers sont lacunaires<sup>4</sup>. D'autres séries des Archives nationales ont également été examinées, notamment la série F/4 (dossiers de pension) et la série LH (dossiers de Légion d'honneur). J'ai également consulté, sur les sites internet des archives départementales, tous les registres matricules et les registres d'état civil accessibles (ce qui est loin d'être toujours le cas). Je me suis aussi rendu dans plusieurs services d'archives départementales<sup>5</sup>. Enfin, j'ai utilisé un nombre très grand de sources biographiques, le plus souvent en ligne sur internet, qu'il est impossible de répertorier ici pour des raisons éditoriales évidentes.

Durant la Grande Guerre, conformément à une situation fixée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il existe 90 conseils de préfecture, 87 en France métropolitaine et 3 en Algérie. La composition des conseils de préfecture demeure essentiellement régie par la loi du 21 juin 1865 *relative aux conseils de préfecture*<sup>6</sup>. Le conseil de préfecture de la Seine, en raison de son importance particulière, comprend 9 conseillers<sup>7</sup>. Chacun des autres conseils de préfecture est composé de 3 membres<sup>8</sup>. Il y a donc 276 postes de conseiller de préfecture en France. En réalité, le 1<sup>er</sup> août 1914, 270 conseillers de préfecture sont en fonction, car il y a 6 postes vacants. Au total, entre le 1<sup>er</sup> août 1914 et le 11 novembre 1918, 525 personnes sont conseillers de préfecture<sup>9</sup>.

Plus précisément, parmi les 270 conseillers en poste le 1<sup>er</sup> août 1914, 63 sont immédiatement mobilisés, ne reviennent pas dans un conseil de préfecture avant

---

3 *Le Personnel de l'administration préfectorale. 1881-1926. Répertoires nominatif et territorial*, Paris, Archives nationales, 2001, qui complète le *Dictionnaire biographique des préfets : septembre 1870-mai 1982*, Paris, Archives nationales, 1994. J'en profite pour remercier ici personnellement les archivistes des Archives nationales qui m'ont aidé dans mon travail en facilitant mes recherches, notamment Grégory Zeigin, Sylvie Le Goëdec et Emmanuelle Rondouin, à qui je dédie cet article.

4 Malheureusement, les dossiers plus contemporains de certains conseillers de préfecture conservés sur le site de Fontainebleau des Archives nationales n'ont pas pu être vus, ce site étant devenu inaccessible au public en raison de désordres structurels affectant la solidité des bâtiments.

5 Je remercie les directeurs d'archives départementales qui ont eu l'amabilité de m'adresser des informations par courriel.

6 *Bull. des Lois*, 11<sup>e</sup> série, t. XXV, p. 777.

7 Loi du 23 mars 1878. *Bull. des Lois*, 12<sup>e</sup> série, t. XVI, p. 591.

8 La loi du 21 juin 1865 fixait précisément à 3 ou 4 le nombre de conseillers de chaque conseil de préfecture de la France métropolitaine, la Seine exceptée. À partir de 1891, là où il existe, le 4<sup>e</sup> poste est supprimé de fait par le non-remplacement du titulaire : en 1900, désormais, tous les conseils de préfecture de la France métropolitaine, la Seine exceptée, comptent 3 membres. S'agissant des conseils de préfecture des départements algériens, la réduction progressive par voie d'extinction à 3 membres est prévue par un décret du 22 juillet 1905 : elle est effective en 1908.

9 Les 525 conseillers de préfecture sont tous des hommes. On est surpris qu'aucune femme n'ait été nommée pendant la guerre malgré la pénurie d'hommes.

la fin de la guerre et n'exercent donc pas effectivement les fonctions de conseiller de préfecture durant la guerre. Ce chiffre important témoigne du fort impact de la mobilisation. Par conséquent, parmi les 270 conseillers de préfecture en poste le 1<sup>er</sup> août 1914, 207 exercent réellement leurs fonctions pendant un certain temps. De plus, 255 nouveaux conseillers de préfecture sont nommés pendant la guerre. En définitive, 462 personnes occupent réellement les fonctions de conseiller de préfecture entre la mobilisation générale et le 11 novembre 1918. C'est ce corpus qui est étudié sauf à évoquer plus largement l'ensemble des conseillers de préfecture en fin d'article.

Précision préliminaire, à partir du 28 septembre 1914, la plupart des nouveaux conseillers de préfecture nommés le sont « *pour la durée de la guerre* », puis à compter du 17 octobre 1917, la grande majorité des nouveaux conseillers de préfecture nommés l'est « *par intérim* ». Dans les deux cas, les fonctions des nommés sont donc essentiellement temporaires et susceptibles de prendre fin à tout moment. Cette situation s'explique par le fait qu'en vertu d'une circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 septembre 1914, les conseillers en fonction, le 1<sup>er</sup> août 1914, et qui sont mobilisés, conservent en principe leur poste jusqu'à leur retour<sup>10</sup>. Notons cependant que, parmi les nouveaux conseillers de préfecture nommés pour la durée de la guerre ou par intérim, 31,8 % sont finalement titularisés à titre définitif à partir de 1918.

Dès lors que 255 nouveaux conseillers de préfecture sont nommés, il importe de dire quelques mots sur la procédure de leur nomination. Depuis leur origine, les conseillers de préfecture sont en principe nommés par le chef de l'État, mais en réalité le pouvoir de nomination appartient au ministre de l'Intérieur. En l'absence de concours d'entrée, en pratique, selon un usage apparu dans les années 1880, celui qui postule à un poste de conseiller de préfecture adresse une lettre spontanée au ministre de l'Intérieur. Cette candidature s'accompagne le plus souvent de recommandations de plusieurs parlementaires. Une fois la candidature reçue, le ministre de l'Intérieur demande au préfet du département de domicile du candidat un rapport détaillé et un avis motivé sur celui-ci. Les candidats étant plus nombreux que les postes, le ministre a le choix. Parallèlement à cet usage traditionnel, une autre procédure moins fréquente existe sans doute depuis l'origine de l'institution. Les préfets recommandent directement au ministre de l'Intérieur la nomination d'un fonctionnaire de leur préfecture, le plus souvent un chef de division ou leur chef de cabinet. Les dossiers des conseillers de préfecture révèlent que cette pratique s'est particulièrement développée pendant la Grande Guerre. Les conditions d'accès aux fonctions de conseiller de préfecture demeurent fixées par l'article 2 de la loi du 21 juin 1865 relative aux conseils de préfecture : « *Nul ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, s'il n'est, en outre, licencié en droit, ou s'il n'a rempli, pendant dix ans au moins, des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps, membre d'un conseil général ou maire*<sup>11</sup>. »

---

10 *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, année 1914, p. 532-533.

11 *Bull. des Lois*, 11<sup>e</sup> série, t. XXV, p. 777.

Force est de constater que, malgré les circonstances exceptionnelles de la guerre, cette disposition est scrupuleusement respectée pendant toute la Première Guerre mondiale.

Cette étude des conseillers de préfecture en fonction pendant et à la sortie de la Première Guerre mondiale conduit à voir successivement leurs âges (1), leurs origines géographiques par lieu de naissance (2), leurs origines parentales (3), leurs origines et profils politiques (4), leurs origines professionnelles (5), l'instabilité de la composition des conseils de préfecture et ses incidences sur leur fonctionnement (6). Cette étude se termine par une conclusion sur la situation et le devenir des conseillers de préfecture à la sortie de la guerre (7).

## L'âge des conseillers de préfecture en fonction

Tous les conseillers de préfecture en fonction sont âgés de plus de 25 ans (au 1<sup>er</sup> août 1914 pour ceux alors en poste et à la date de nomination pour les nouveaux nommés), conformément à l'article 2 de la loi du 21 juin 1865<sup>12</sup>. L'âge moyen au 1<sup>er</sup> août 1914 ou lors de la nomination est de 43 ans, donc assez élevé, mais cependant inférieur à l'âge limite de libération du service militaire, fixé à 46 ans. Effectivement, de nombreux conseillers de préfecture en fonction sont jeunes : 18,4 % ont entre 25 ans et 29 ans et 11 mois, le benjamin étant Langlais (Oise)<sup>13</sup>, âgé de 25 ans et 6 jours, et 27 % ont entre 30 ans et 39 ans et 11 mois. Cette importante proportion de conseillers jeunes de moins de 40 ans (45,4 %) s'explique par trois facteurs. Certains sont mobilisables et seront effectivement mobilisés. D'autres ont été précédemment mobilisés avant leur retour ou leur nomination suite à une réforme médicale ou une mise en sursis d'appel. Enfin, d'autres jeunes ne sont pas mobilisables parce que réformés pour maladie, le plus souvent depuis leur service militaire (les réformes de complaisance sont donc sans doute rares même s'il y a probablement des embusqués parmi les conseillers de préfecture). Inversement, la présence de conseillers plus âgés demeure majoritaire et logique : 25,8 % ont entre 40 ans et 49 ans et 11 mois, 20,1 % ont entre 50 ans et 59 ans et 11 mois, et 8,7 % ont même plus de 60 ans, le doyen étant Coutard (Sarthe), âgé de 75 ans et 10 mois ! Manifestement, la guerre, et donc un certain défaut de jeunes, rend nécessaire le maintien ou l'appel à des gens très âgés. Cette situation est légale. En règle générale, les conseillers de préfecture, conformément au droit commun des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, sont admis à la retraite à 60 ans. Mais comme il n'existe aucune limite d'âge à leurs fonctions, il est habituel que certains conseillers de préfecture restent en poste jusqu'à un âge très avancé. Par exemple, Villebrun (Var) décède en fonctions, le 6 novembre 1923, à l'âge de 80 ans et 2 mois !

---

12 Sont toutes connues les dates de naissance des 462 conseillers de préfecture en fonction.

13 Le département indiqué entre parenthèses est celui du siège du conseil de préfecture d'appartenance du conseiller de préfecture en fonction.



Finalement, la question de l'âge des conseillers de préfecture en fonction révèle de forts contrastes : trois générations se côtoient dans les conseils de préfecture. D'autres contrastes se rencontrent au niveau des origines géographiques par lieu de naissance des conseillers de préfecture en fonction.

## Les origines géographiques par lieu de naissance des conseillers de préfecture en fonction

Les origines géographiques par département de naissance des conseillers de préfecture en fonction apparaissent dans le tableau suivant<sup>14</sup> :

Lieux de naissance par département des conseillers de préfecture en fonction			
Ain :	2	Gironde :	10
Aisne :	4	Hérault :	14
Allier :	5	Ille-et-Vilaine :	5
Basses-Alpes :	2	Indre :	4
Hautes-Alpes :	0	Indre-et-Loire :	4
Alpes-Maritimes :	2	Isère :	5
Ardèche :	3	Jura :	5
Ardennes :	4	Landes :	5
Ariège :	5	Loir-et-Cher :	2
Aube :	3	Loire :	4
Aude :	6	Haute-Loire :	3
Aveyron :	5	Loire-Inférieure :	3
Bouches-du-Rhône :	6	Loiret :	3
Calvados :	12	Lot :	8
Cantal :	4	Lot-et-Garonne :	5
Charente :	4	Lozère :	4
Charente-Inférieure :	7	Maine-et-Loire :	2
Cher :	2	Manche :	3
Corrèze :	3	Marne :	6
Corse :	15	Haute-Marne :	3
Côte-d'Or :	5	Mayenne :	1
Côtes-du-Nord :	5	Meurthe-et-Moselle :	7
Creuse :	3	Meuse :	2
Dordogne :	7	Morbihan :	6
Doubs :	7	Nièvre :	2
Drôme :	4	Nord :	13
Eure :	3	Oise :	4
Eure-et-Loir :	1	Orne :	3
Finistère :	4	Pas-de-Calais :	7
Gard :	15	Puy-de-Dôme :	6
Haute-Garonne :	18	Basses-Pyrénées :	6
Gers :	2	Hauts-Pyrénées :	5

14 Sont tous connus les lieux de naissance des 462 conseillers de préfecture en fonction.

Pyrénées-Orientales :	3	Vendée :	5
Rhône :	2	Vienne :	3
Haute-Saône :	6	Haute-Vienne :	9
Saône-et-Loire :	2	Vosges :	3
Sarthe :	5	Yonne :	3
Savoie :	2	Territoire de Belfort :	2
Haute-Savoie :	3	Alger :	3
Seine :	23	Constantine :	2
Seine-Inférieure :	3	Oran :	2
Seine-et-Marne :	2	France métropolitaine :	437
Seine-et-Oise :	6	Algérie :	7
Deux-Sèvres :	6	Colonies françaises :	5
Somme :	3	Total France :	449
Tarn :	3	Pays étrangers :	13
Tarn-et-Garonne :	5		
Var :	6	Total :	462
Vaucluse :	4		

97,2 % des conseillers de préfecture en fonction sont nés en France et plus précisément 94,6 % en France métropolitaine. Tous les départements voient naître au moins un conseiller de préfecture sauf, curieusement, celui des Hautes-Alpes (même s'il est un des moins peuplés de France). La géographie par département est très contrastée. D'un côté, 43,3 % des départements n'ont pas plus de 3 conseillers. D'un autre côté, 27,8 % des départements ont plus de 6 conseillers. Les départements ayant plus de 10 conseillers sont les suivants : Seine (23), Haute-Garonne (18), Corse (15), Gard (15), Hérault (14), Nord (13), Calvados (12) et Gironde (10). Sans surprise, le département qui compte le plus de natifs est la Seine (d'ailleurs exclusivement des Parisiens). Cependant, les conseils de préfecture ne sont pas des institutions affectées par le parisiisme, car les Parisiens ne représentent que 5 % de l'ensemble des conseillers de préfecture en fonction. Plus surprenant, le nombre de conseillers n'est pas spécialement proportionnel à la population des départements. La Corse, faiblement peuplée, a 15 conseillers. Le Rhône et la Seine-Inférieure, départements parmi les plus peuplés de France, n'ont respectivement que 2 et 3 conseillers. La Seine-et-Marne et le Territoire de Belfort ont autant de conseillers (2). La répartition par grandes zones géographiques de la France métropolitaine révèle de relatifs équilibres entre la moitié sud (53,1 %) et la moitié nord (46,9 %) et entre la moitié est (52,2 %) et la moitié ouest (47,8 %). Ces chiffres confirment *a contrario* la plus forte mobilisation des conseillers de préfecture du quart nord-est. Il existe néanmoins une singulière anomalie géographique. Le quart sud-ouest (28,1 %), le quart Nord-Est (27,2 %) et le quart sud-est (25 %) sont assez proches. En revanche, le quart nord-ouest ne représente que 19,7 %. Cette anomalie s'explique probablement par des raisons politiques sur lesquelles je reviendrai : le Nord-Ouest est moins représenté, car il n'est pas assez républicain et insuffisamment radical.

Les origines géographiques témoignent également d'un fort localisme des conseillers de préfecture en fonction ; 36,4 % des conseillers exercent dans le conseil de préfecture du département dont ils sont originaires ou dans le conseil de préfecture d'un département limitrophe de celui dont ils sont natifs ; 86,7 %

des conseils de préfecture comptent au moins un conseiller de préfecture en fonction originaire du département ou d'un département limitrophe où il exerce. Ce phénomène de localisme est traditionnel, mais il semble accentué par la guerre et donc par la nécessité de trouver vite des hommes sur place.

Les origines géographiques par commune de naissance des conseillers de préfecture en fonction nés en France dans des départements métropolitains et algériens sont également significatives : 35,1 % des conseillers en fonction sont nés dans une préfecture et 22,3 % dans une sous-préfecture ; de plus, 17,6 % sont nés dans un chef-lieu de canton. Seuls 25 % sont natifs d'un petit bourg de campagne. Les conseillers de préfecture en fonction sont donc, en très grande majorité, natifs de milieux urbains, sièges d'institutions et centres d'affaires. Cette situation s'explique par leurs origines parentales.

## Les origines parentales des conseillers de préfecture en fonction

Pour mieux cerner les origines parentales des conseillers de préfecture en fonction, les professions de leurs pères (et mères) sont répertoriées dans le tableau suivant<sup>15</sup> :

Professions des pères (et mères) des conseillers de préfecture en fonction			
Fonctionnaires :	148	Administrateurs préfectoraux et départementaux :	27
Magistrats de l'ordre judiciaire :	29	Préfet :	1
1 <sup>er</sup> président de cour d'appel :	1	Secrétaires généraux de préfecture :	3
Conseillers de cour d'appel :	5	Sous-préfets :	4
Présidents de tribunal de 1 <sup>re</sup> instance :	4	Conseillers de préfecture :	3
Substitut de procureur près de tribunal de 1 <sup>re</sup> instance :	1	Chefs de division ou de bureau de préfecture :	10
Juges de tribunal de 1 <sup>re</sup> instance :	7	Agents voyers de département, d'arrondissement et de canton :	6
Juges de paix :	11		

15 Sauf dans 4 cas, seuls les pères des conseillers en fonction exercent une profession, les mères étant « sans profession », ce qui témoigne immédiatement d'un certain rang social dans la France du tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Dans tous ces cas, seule la profession du père est indiquée. Dans un cas, Joly (Ille-et-Vilaine), « né de père inconnu », seule la profession de la mère est connue : c'est alors celle-ci qui est indiquée. Finalement, sont connues les professions des pères (et mères) de 457 des 462 conseillers en fonction (98,9 %).

Administrateurs des finances :	27	Administrateurs de la marine :	3
Receveurs particuliers des finances :	2	Directeur, conservateur de musée :	2
Directeurs et percepteurs des contributions directes :	10	Commissaire de police :	1
Directeurs et receveurs des contributions indirectes :	3	Administrateur des colonies :	1
Directeurs et receveurs de l'enregistrement, conservateurs des hypothèques :	9	Affaires :	139
Receveurs économes d'hospice, de lycée :	3	Banquiers :	8
Enseignants de l'enseignement public :	25	Industriels et négociants :	66
Professeur de faculté :	1	Artisans, commerçants et employés d'entreprises :	65
Professeurs de collège et de lycée :	16	Professions libérales :	79
Instituteurs :	8	Professions juridiques :	52
Militaires :	22	Avocats :	13
Général de brigade :	2	Avoués :	5
Colonels :	2	Huissiers :	4
Lieutenant-colonel :	1	Notaires :	30
Chefs d'escadron et de bataillon :	3	Professions médicales :	24
Capitaines :	10	Médecins :	19
Lieutenant :	1	Pharmaciens :	4
Sergents :	3	Vétérinaire :	1
Autres fonctionnaires :	18	Architectes :	3
Inspecteur général et ingénieurs des mines et des Ponts et Chaussées :	7	Propriétaires rentiers :	63
Sous-directeur, chefs de bureau, rédacteurs de ministères :	4	Divers :	28
		Cultivateurs :	18
		Journalistes :	7
		Pasteurs protestants :	2
		Rabbin :	1
		Total connus :	457
		Inconnus :	5
		Total :	462

Quelles sont les grandes caractéristiques qui ressortent de ce tableau ?

De manière remarquable mais assez attendue, 31,3 % des conseillers de préfecture en fonction sont issus du monde du droit au sens large regroupant certains types de fonctionnaires et plusieurs catégories de professions libérales.

Autre constat témoignant encore d'une forme d'hérédité, arrivent en première position les fils de fonctionnaires avec 32,4 % des conseillers en fonction. En premier lieu, et c'est notable, 6,4 % de fils de magistrats de l'ordre judiciaire, quasiment tous du siège, dont près d'un tiers de juges de paix, mais à l'autre bout de l'échelle, on rencontre Dormand (Dordogne) dont le père est premier président de la cour d'appel de Toulouse et Villers (Seine-et-Marne), fils d'un conseiller à la cour d'appel de Paris. En deuxième lieu, et c'est aussi notable, 5,9 % de fils d'administrateurs préfectoraux et départementaux avec, par exemple, Arnaud (Allier), fils d'un préfet placé à la tête de 7 préfectures successives entre 1888 et 1906, 3 fils de conseillers de préfecture dont Béret qui succède directement à son père en Isère (bel exemple d'hérédité républicaine), 10 fils de chefs de division ou de bureau de préfecture, et Loustau (Gers), fils d'un agent voyer en chef du département des Landes. En troisième lieu, 5,9 % de fils d'administrateurs des finances à tous les échelons avec

notamment 2 fils de receveurs particuliers des finances, Burdin de Saint-Martin (Hautes-Alpes) et Pernot (Loire), mais également Cruveilhier (Jura), fils d'un directeur départemental des contributions indirectes, d'Abzac (Indre), fils d'un directeur départemental des contributions directes et George (Haute-Saône), fils d'un directeur de l'enregistrement du département de la Seine. En quatrième lieu, 5,5 % de fils d'enseignants de l'enseignement public, avec notamment Louveau (Ille-et-Vilaine), fils d'un professeur à la faculté de médecine de Rennes, mais aussi Lagerle (Aube) dont les deux parents sont instituteurs publics. En cinquième lieu, 4,8 % de fils de militaires, quasiment tous officiers, parmi lesquels deux fils de généraux, Combarieu (Savoie) et Schewaebel (Nord). En dernier lieu, parmi les 3,9 % de fils d'« autres fonctionnaires », on remarque Douvillé (Haute-Saône), fils d'un inspecteur général des mines, membre de l'Institut, Mamelle (Lozère), fils d'un sous-directeur au ministère de l'Agriculture, et Mariette (Pas-de-Calais), fils d'un célèbre conservateur du musée du Louvre.

Après les fonctionnaires, arrive en deuxième position le monde des affaires (30,4 %). La banque est peu représentée (8 conseillers), mais on compte 131 fils d'industriels, négociants, artisans et commerçants de tous genres sans qu'il soit facile de bien distinguer la grande entreprise de la petite boutique. Se distinguent Cordier (Pyrénées-Orientales), fils d'un des plus riches tanneurs du Nord, Rigal (Aude) dont le père est le gérant de la Maison universelle, le grand magasin de Toulouse, et Orensa de Gaffory, fils d'un très grand négociant, président du tribunal de commerce de Bastia, issu d'une des familles les plus puissantes de Corse.

En troisième position arrivent les professions libérales (17,3 %) avec, d'une part, sans grande surprise, 11,4 % de fils d'avocats, avoués, huissiers et notaires, ces derniers représentant à eux seuls 6,6 %, et, d'autre part, 5,3 % de fils de médecins, pharmaciens et vétérinaires, les médecins représentant à eux seuls 4,2 %. Il y a également 3 fils d'architectes avec notamment Destailleur (Vosges) dont le père est de renommée mondiale dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. En quatrième position, les fils de propriétaires rentiers représentent 13,8 %, signe que cette catégorie sociale conserve encore une certaine importance au début du XX<sup>e</sup> siècle. Enfin, 6,1 % des conseillers de préfecture en fonction ont des pères qui exercent les professions les plus variées. On trouve 3,9 % de fils de cultivateurs, ce qui est finalement très peu à cette époque ; 7 conseillers ont des pères journalistes très engagés politiquement comme celui de Lefortier (Indre-et-Loire), fondateur gérant du *Journal de Caen*, organe de presse radical. On peut signaler les cas atypiques de Hamelle (Loiret) et Philit (Drôme), fils de pasteurs protestants, et de Oury (Aube), fils d'un rabbin.

Finalement, les conseillers de préfecture en fonction appartiennent essentiellement à la petite et moyenne bourgeoisie. Certains sont issus de la grande bourgeoisie, et inversement, d'autres des classes populaires, mais dans l'état actuel des recherches, il est impossible de les quantifier. Signe des temps, seuls 6 conseillers sont d'origine noble : d'Abzac (Indre), Bouton d'Agnières (Oise), de Cès Caupenne (Landes), Colonna d'Istria de Cinarca (Corse), de Févelas (Manche) et Peretti della Roca (Corse). Mais tous ces conseillers d'origine noble sont des républicains.



## Les origines et profils politiques des conseillers de préfecture en fonction

Certains pères de conseillers de préfecture en fonction sont engagés dans la politique active comme élus. Tous sont des républicains « authentiques ». Au moins 10 % des pères de conseillers sont maires et/ou conseillers généraux, voire présidents de conseil général ; 6 conseillers de préfecture en fonction sont fils de parlementaires : le père de Cès Caupenne (Landes) est un ancien sénateur de la gauche républicaine des Landes de 1887 à 1892 ; celui de Cosson (Savoie) est un ancien député républicain modéré de Meurthe-et-Moselle en 1876-1877 ; celui de Défossé (Finistère) est député radical-socialiste du Nord de 1914 à 1919 ; celui d'Éven (Mayenne) est un ancien député républicain modéré des Côtes-du-Nord de 1876 à 1882 ; celui de Goguet (Eure) est un ancien sénateur de la gauche républicaine des Deux-Sèvres de 1882 à 1886 ; et celui de Réveillaud (Seine) est député radical de la Charente-Inférieure de 1902 à 1912 puis sénateur radical du même département de 1912 à 1921.

Trois conseillers de préfecture en fonction sont eux-mêmes d'anciens parlementaires : Cicéron (Bouches-du-Rhône), sénateur de la gauche démocratique de la Guadeloupe de 1900 à 1912 ; Daniel-Lacombe (Vendée), député radical de la Vendée de 1906 à 1914 ; et Gaillard (Ardèche), député radical du Vaucluse de 1882 à 1893.

Tous les conseillers de préfecture en fonction sont d'authentiques républicains et dans leur grande majorité ce sont des radicaux et radicaux-socialistes. Cela prouve que les radicaux maîtrisent l'administration préfectorale depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle et qu'ils ont conservé une emprise sur le corps durant la Grande Guerre. La question est maintenant de savoir quelles sont les origines professionnelles des conseillers de préfecture en fonction.

## Les origines professionnelles des conseillers de préfecture en fonction

Ici, il n'est pas question des origines professionnelles des conseillers de préfecture en fonction le 1<sup>er</sup> août 1914 (qui par définition sont des conseillers de préfecture), mais seulement des 255 nouveaux conseillers en fonction nommés pendant la guerre pour voir le profil professionnel de ceux que le Gouvernement va chercher et si la loi du 21 juin 1865 est bien respectée.

Les origines professionnelles des nouveaux conseillers de préfecture en fonction sont répertoriées dans le tableau suivant :

### Professions des nouveaux conseillers de préfecture en fonction nommés pendant la guerre

Fonctionnaires et fonctionnaires retraités :	127	Autres fonctionnaires et autres fonctionnaires retraités :	17
Fonctionnaires et fonctionnaires retraités de l'administration préfectorale :	54	Conseiller de cour d'appel en retraite :	1
Préfet :	1	Juges de tribunal de 1 <sup>re</sup> instance :	2
Préfet retraité :	1	Juge de tribunal de 1 <sup>re</sup> instance en retraite :	1
Sous-préfets :	2	Juge de paix :	1
Secrétaire général de département :	1	Rédacteurs dans un ministère :	3
Secrétaires généraux de département en retraite :	3	Receveur particulier des finances en retraite :	1
Conseillers de préfecture en retraite :	12	Percepteur des contributions directes :	1
Commissaires du Gouvernement au conseil de préfecture de la Seine :	2	Receveur de l'enregistrement :	1
Chefs et chefs adjoints de cabinet de préfet :	32	Diplomate :	1
Fonctionnaires et fonctionnaires retraités de l'administration départementale :	56	Administrateur des colonies :	2
Chefs de division ou de bureau de préfecture :	40	Directeur départemental des postes :	1
Chefs de division ou de bureau de préfecture en retraite :	9	Directeur des archives départementales :	1
Administrateurs de commune mixte en Algérie :	2	Instituteur directeur d'école primaire :	1
Agent voyer d'arrondissement :	1	Professions libérales juridiques :	123
Agent voyer d'arrondissement en retraite :	1	Avocats :	119
Inspecteurs départementaux de l'assistance publique :	3	Notaires :	3
		Avoué :	1
		Maires :	5
		Total :	255

La principale profession exercée par les nouveaux conseillers de préfecture en fonction avant leur nomination est de très loin celle d'avocat (46,7 %). Parmi les très nombreux avocats, on peut citer Fernand Payen (Morbihan), avocat parisien très renommé, intime et ancien secrétaire de Poincaré. Le Gouvernement, pour attirer les avocats à remplir les fonctions de conseiller de préfecture durant la Première Guerre mondiale, dès lors qu'ils sont nommés pour la durée de la guerre ou par intérim, leur donne le droit de pouvoir continuer à être inscrits au barreau, contrairement à l'article 2 de la loi du 21 juin 1865. En revanche, les 3 notaires et l'avoué nommés, étant officiers ministériels, pour se conformer à la loi précitée, doivent vendre leur étude ou la mettre en gérance par un confrère spécialement nommé<sup>16</sup>.

Au-delà des avocats, les nouveaux conseillers de préfecture sont majoritairement recrutés dans la fonction publique, représentant presque la moitié (49,8 %). Les fonctionnaires et fonctionnaires retraités de l'administration préfectorale

<sup>16</sup> Cette situation est parfaitement illustrée par des documents figurant dans le dossier d'Édouard Cangardel (Lot). Ce brave notaire, voulant se dévouer à la patrie, subit bien des tracasseries ! AN, F/1bI/600.

(21,2 %) et les fonctionnaires et fonctionnaires retraités de l'administration départementale (22 %) sont quasiment à parité. Au sein du corps préfectoral, les chefs et chefs adjoints de cabinet de préfet forment le groupe le plus nombreux (12,5 %). On rencontre également quelques sous-préfets et secrétaires généraux de département. De manière remarquable, 12 conseillers de préfecture retraités (4,7 %) reprennent du service, le plus souvent dans le conseil de préfecture où ils ont achevé leur carrière avant d'être admis à la retraite. Enfin, se distinguent 2 préfets. Coÿne, préfet du Tarn, est nommé conseiller de préfecture de la Seine en 1917 : ce type de nomination est typique du conseil de préfecture de la Seine dont les membres ont un profil professionnel plus élevé que les conseillers de préfecture de province. Cela rend d'autant plus singulier le cas de Rosapelly, ancien préfet des Landes, nommé conseiller de préfecture de la Nièvre en 1915 jusqu'à son admission définitive à la retraite en 1918. Au sein de l'administration départementale, les chefs de division ou de bureau de préfecture, en activité ou en retraite, constituent le vivier de recrutement le plus important après les avocats (19,2 %) : sauf de rares exceptions, ils sont nommés dans le département où ils sont/étaient en poste. Parmi les autres fonctionnaires, on peut remarquer la présence de 5 magistrats de l'ordre judiciaire. Enfin, à titre anecdotique, conformément à la loi du 21 juin 1865, 5 conseillers de préfecture sont choisis parmi des maires.

En définitive, le profil de recrutement des nouveaux conseillers de préfecture pendant la Première Guerre mondiale est logique, conforme à la loi du 21 juin 1865, et assez analogue à ce qu'il était depuis des décennies avant la guerre. La particularité de la situation pendant le conflit est le rappel de fonctionnaires retraités (11,4 %), toujours à la demande des intéressés qui veulent ainsi pouvoir servir la France en contribuant au fonctionnement des conseils de préfecture qui en ont bien besoin.

Effectivement, durant la guerre et pour cause de guerre, les conseils de préfecture connaissent une instabilité de leur composition qui a de graves répercussions sur leur fonctionnement.

## L'instabilité de la composition des conseils de préfecture et ses incidences sur leur fonctionnement

Si 525 personnes sont conseillers de préfecture entre le 1<sup>er</sup> août 1914 et le 11 novembre 1918, alors qu'il n'y a que 276 postes, c'est qu'il y a un profond renouvellement dû au fait que de nombreux conseillers ont quitté les conseils de préfecture. Le phénomène se manifeste dès le début de la guerre : en décembre 1914, 48,5 % des conseillers de préfecture en poste le 1<sup>er</sup> août précédent ont quitté les conseils.





Les motifs de sortie des conseils de préfecture figurent dans le tableau suivant :

Motifs de sortie des conseillers des conseils de préfecture durant la guerre			
Mobilisation :	133	Substitut de procureur près d'un tribunal de 1 <sup>re</sup> instance :	1
Nomination à un autre poste dans la fonction publique :	92	Juge de paix :	1
Sous-préfets :	46	Démission :	30
Secrétaires généraux de département :	34	Décès :	21
Chefs de cabinet de préfet :	4	Mise en disponibilité :	16
Directeurs d'administration centrale de ministère :	2	Admission à la retraite :	14
Directeurs d'hospice :	2	Révocation :	2
Percepteur des contributions directes :	1	Emprisonnement de guerre :	2
Juge de tribunal de 1 <sup>re</sup> instance :	1	Total :	310

Le principal motif de sortie des conseillers de préfecture, directement lié à la guerre, est sans surprise la mobilisation (42,9 %). L'autre facteur important de sortie est la nomination à un autre poste dans la fonction publique (29,7 %). Notamment, 25,8 % des conseillers de préfecture sont nommés secrétaires généraux de département et sous-préfets : parmi eux, 13,2 %, soit plus de la moitié, sont nommés dans le département où ils siégeaient comme conseillers de préfecture. Ce phénomène de mutation interne à l'administration préfectorale est traditionnel mais connaît un développement sans précédent pendant la guerre dans la mesure où il faut remplacer les secrétaires généraux et sous-préfets eux aussi appelés sous les drapeaux. Parmi les autres nominations, on peut signaler la promotion (classique) de 2 conseillers de préfecture de la Seine à des emplois de directeurs d'administration centrale de ministère : Leymarie est nommé directeur du cabinet et du personnel au ministère de l'Intérieur en mars 1915 et Nadaud est nommé directeur du personnel et du matériel au ministère des Finances en août 1918. Les autres motifs de sortie de relative importance sont la démission pour raisons de santé ou de convenances personnelles ou pour reprendre son ancienne profession (9,7 %), le décès en fonction sans lien avec la guerre (6,8 %), la mise en disponibilité (5,2 %) et l'admission à la retraite (4,5 %). Par ailleurs, 2 conseillers de préfecture en fonction sont révoqués : Chapenoire (Lozère)<sup>17</sup> et Lagerle (Vaucluse)<sup>18</sup>. Enfin, tristement en lien direct avec la guerre, deux conseillers de préfecture du Nord, Gimat et Grand, sont faits prisonniers par les Allemands à Lille, et le second meurt en captivité. À ces causes de sortie s'ajoutent 115 mutations d'un conseil de préfecture à un autre, phénomène classique mais accentué par la guerre.

17 Chapenoire est révoqué en novembre 1916 pour malversations financières sur la base d'une dénonciation qui se révélera calomnieuse. Dans ce cas, le ministre de l'Intérieur fait preuve de légèreté en ne respectant même pas la présomption d'innocence. AN, F/1b1/604 dossier Chapenoire Charles Antoine Florent.

18 Lagerle est révoqué en mai 1917 pour absentéisme notoire et répétitif sur la demande du préfet du Vaucluse qui écrit au ministre de l'Intérieur qu'il s'agit d'un « fonctionnaire à éliminer ». AN, F/1b1/793 dossier Lagerle Mesmin Jean Marie Ferdinand.

Les conseils de préfecture, dès le début de la guerre, voient donc en général passer beaucoup de monde, comme le montre le tableau suivant :

Nombre de conseillers de préfecture en fonction par conseil de préfecture <sup>1</sup>			
Ain :	10	Lot :	3
Aisne :	8	Lot-et-Garonne :	9
Allier :	7	Lozère :	9
Basses-Alpes :	6	Maine-et-Loire :	10
Hautes-Alpes :	7	Manche :	5
Alpes-Maritimes :	5	Marne :	7
Ardèche :	11	Haute-Marne :	8
Ardennes :	3	Mayenne :	7
Ariège :	9	Meurthe-et-Moselle :	6
Aube :	9	Meuse :	7
Aude :	6	Morbihan :	9
Aveyron :	10	Nièvre :	5
Bouches-du-Rhône :	10	Nord :	5
Calvados :	5	Oise :	10
Cantal :	7	Orne :	9
Charente :	6	Pas-de-Calais :	4
Charente-Inférieure :	10	Puy-de-Dôme :	6
Cher :	8	Basses-Pyrénées :	5
Corrèze :	9	Hautes-Pyrénées :	5
Corse :	6	Pyrénées-Orientales :	7
Côte-d'Or :	5	Rhône :	6
Côtes-du-Nord :	8	Haute-Saône :	8
Creuse :	6	Saône-et-Loire :	7
Dordogne :	10	Sarthe :	9
Doubs :	12	Savoie :	7
Drôme :	7	Haute-Savoie :	9
Eure :	5	Seine :	14
Eure-et-Loir :	5	Seine-Inférieure :	8
Finistère :	12	Seine-et-Marne :	8
Gard :	4	Seine-et-Oise :	8
Haute-Garonne :	5	Deux-Sèvres :	10
Gers :	5	Somme :	11
Gironde :	5	Tarn :	5
Hérault :	3	Tarn-et-Garonne :	8
Ille-et-Vilaine :	9	Var :	5
Indre :	9	Vaucluse :	9
Indre-et-Loire :	10	Vendée :	8
Isère :	5	Vienne :	11
Jura :	7	Haute-Vienne :	6
Landes :	7	Vosges :	5
Loir-et-Cher :	3	Yonne :	10
Loire :	3	Territoire de Belfort :	6
Haute-Loire :	5	Alger :	4
Loire-Inférieure :	6	Constantine :	6
Loiret :	5	Oran :	4

1. Dans ce tableau, ne sont pas comptés les 63 conseillers de préfecture en poste le 1<sup>er</sup> août 1914, mobilisés et non rentrés avant la fin de la guerre

Cas à part, le conseil de préfecture de la Seine compte 14 conseillers en quatre ans pour 9 postes. S'agissant des 89 autres conseils, composés en théorie de trois postes, la moyenne des conseillers en fonction qui se succèdent dans chaque conseil durant la guerre est de 7. Comptent même plus de 9 conseillers en quatre ans 30,3 % des conseils de préfecture. Les palmes reviennent aux conseils de préfecture du Doubs et du Finistère avec 12 conseillers chacun. Inversement, seuls 2 conseils de préfecture conservent leurs 3 mêmes membres durant tout le conflit : le Loir-et-Cher et l'Hérault. Du point de vue de la répartition géographique, les conseils de préfecture les plus instables se rencontrent sur tout le territoire, aussi bien dans le Nord-Est (Doubs, 12 conseillers) que dans le Nord-Ouest (Finistère, 12 conseillers), le Sud-Est (Ardèche, 11 conseillers) et le Sud-Ouest (Dordogne, 10 conseillers).

Au-delà de cette impressionnante rotation, il est instructif de connaître la durée en fonction dans les conseils de préfecture. Seuls 25,2 % des conseillers de préfecture en fonction restent en poste dans les conseils pendant toute la guerre dont 18,9 % dans le même conseil. Plus largement, 37,7 % des conseillers restent plus de trois ans dans les conseils durant la guerre. Mais inversement, et c'est tout le problème, 43,7 % des conseillers de préfecture en fonction demeurent moins d'un an dans les conseils. Il existe donc deux catégories de conseillers de préfecture en fonction : une minorité stable et une majorité qui ne fait que passer.

Il existe également un autre problème. Les sortants d'un conseil de préfecture ne sont pas tous immédiatement remplacés, et en tout état de cause, il y a toujours un délai plus ou moins long avant l'arrivée d'un remplaçant. Quelques conseillers ne sont même jamais remplacés : c'est par exemple le cas de Louis Bonnet (Haute-Loire), décédé le 26 février 1915 et qui n'a aucun remplaçant jusqu'à la fin de la guerre<sup>19</sup>. La plupart des conseils de préfecture ne sont jamais au complet. Il arrive même qu'un conseil ne fonctionne qu'avec un seul conseiller comme l'attestent de nombreuses lettres de préfets au ministre de l'Intérieur à l'instar de celle du préfet du Cher du 26 janvier 1918 : « *le conseil de préfecture de mon département ne compte actuellement qu'un titulaire*<sup>20</sup> ».

La composition chaotique des conseils de préfecture a évidemment de graves répercussions sur le fonctionnement de la plupart d'entre eux. Faute d'éléments dans les dossiers des conseillers de préfecture, on ne peut rien dire sur l'activité consultative. En revanche, le contentieux connaît une chute brutale dès le début de la guerre. L'atteste une lettre du préfet des Vosges au ministre de l'Intérieur du 29 décembre 1914 : « *la partie contentieuse du conseil de préfecture se trouve presque entièrement annihilée actuellement dans mon département*<sup>21</sup> ». Cette situation se rencontre sans doute dans la plupart des départements. Par exemple, l'activité contentieuse du conseil de préfecture d'Ille-et-Vilaine chute de 80 % entre 1914 et 1918 par rapport aux années d'avant guerre. Le problème est clairement dû à l'absence de conseillers comme le prouve la lettre du préfet de la Haute-Vienne au ministre de l'Intérieur du 31 mai 1919 : « *il s'est accumulé pendant la guerre*

---

19 AN, F/1bI/593 dossier Bonnet Jacques Jean *Louis*.

20 AN, F/1bI/589 dossier Berthelot Joseph *René*.

21 AN, F/1bI/614 dossier Destailleur Hugues Claude René Théodore.

*une foule d'affaires, dont certaines importantes, et qui n'ont pu être jugées par le conseil de préfecture longtemps réduit à un seul conseiller*<sup>22</sup> ». Cela n'empêche pas pour autant les conseils de préfecture de rendre des jugements très importants. Ainsi, le *Recueil Lebon* révèle que de nombreux conseils de préfecture s'opposent à la théorie de l'imprévision durant la Première Guerre mondiale en considérant que le fameux arrêt du Conseil d'État du 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*, « n'est qu'un arrêt d'espèce ».

Si l'activité ordinaire des conseils de préfecture est réduite, c'est aussi parce que les conseillers de préfecture en fonction sont contraints d'administrer la guerre dans leurs départements. Ce sont les conseillers de préfecture qui dirigent certains services comme ceux des réfugiés et de l'approvisionnement de la population. Finalement, ce n'est qu'à partir du second semestre de 1919 que les conseils de préfecture retrouvent une activité quasi normale, une fois leur composition stabilisée. Sauf que cette composition a beaucoup changé, non pas sur le profil des hommes, mais sur les hommes eux-mêmes.

## La situation et le devenir des conseillers de préfecture à la sortie de la guerre

À l'issue de la guerre, seuls 52,6 % des conseillers de préfecture en poste le 1<sup>er</sup> août 1914 sont restés ou rentrés dans les conseils, ce qui implique un renouvellement du corps de 47,4 % en quatre ans : c'est énorme ! La guerre a donc été dure pour les conseillers de préfecture, mais pas pour tous. Au-delà de ceux qui restent et de ceux qui reviennent, souvent meurtris, d'autres profitent d'un effet d'aubaine : nombreux sont ceux qui deviennent conseillers de préfecture grâce aux sacrifices des autres. La guerre permet même à des conseillers de préfecture de bénéficier de promotions peut-être inespérées. Quoi qu'il en soit, sans entrer ici dans une analyse qui nous entraînerait trop loin du sujet et reste à faire, de très nombreux conseillers de la période 1914-1918 poursuivent de belles carrières. De manière notable et logique, 307 des 525 (58,5 %) conseillers de préfecture de la Première Guerre mondiale demeurent après la fin du conflit dans le corps préfectoral, souvent en montant les échelons : parmi eux, 27 deviennent préfets et 34 présidents de conseil de préfecture après la grande réforme de ces institutions en 1926.

Enfin, pour faire le lien entre l'histoire des conseils de préfecture et celle du Conseil d'État, deux conseillers de préfecture de la Première Guerre mondiale, issus du conseil de préfecture de la Seine, intègrent le service ordinaire du Conseil d'État. Lucien Bauzin, nommé maître des requêtes en 1924, devient conseiller d'État en 1938, et Paul Grünebaum, nommé conseiller d'État en 1933, finit président de la section du travail en 1938.

Les conseils de préfecture, à leur manière, illustrent donc la diversité des destins des hommes de la Grande Guerre...

---

22 AN, F/1bI/793 dossier Lagarrosse Pierre Auguste.

Deuxième partie

**Conseiller l'État face  
à la guerre**



# Introduction

Jean MASSOT

Cette table ronde va très facilement s'enchaîner avec la précédente : je rappelle que Nicolas Roussellier vient de nous montrer<sup>1</sup>, comme il le fait dans son beau livre récent *La Force de gouverner*<sup>2</sup>, que c'est à partir de la Grande Guerre que « le décret va s'imposer comme le principal modèle de prise de décision » et qu'apparaissent les principales lois d'habilitation. Même si ces décrets ne sont pas tous pris en Conseil d'État, beaucoup le sont et le rôle consultatif du Conseil va croissant, c'est ce que nous montrera la deuxième intervention, intitulée : « L'activité consultative du Conseil d'État durant la Grande Guerre : entre efficacité et retenue ? » Orfèvre en recherches sur cette activité pendant les périodes de guerre<sup>3</sup>, Olivier Carton nous livrera les résultats d'un travail de bénédictin qui l'a conduit à dépouiller près de 10 000 dossiers de consultation du Conseil au cours des cinquante mois du conflit.

Mais cette table ronde va commencer par un autre lien avec ce passé des périodes de guerre. Comme, en 1940, en effet, l'avancée allemande conduit les pouvoirs publics à se replier sur Bordeaux et donc le Conseil d'État à quitter le Palais-Royal pour prendre la même direction. À la différence de la période de la Seconde Guerre mondiale, cet exil ne durera qu'un peu plus de trois mois<sup>4</sup> et Raphaël Matta-Duvignau, bon connaisseur des gouvernements de crise<sup>5</sup>, a puisé dans les archives départementales de précieux enseignements sur la poursuite de cette activité consultative et contentieuse dans des conditions d'installation plus que rudimentaires.

Enfin le Comité d'histoire n'oublie pas qu'il est chargé non seulement du Conseil d'État, mais aussi de l'ensemble de la juridiction administrative, comme les précédentes interventions de Marc Bouvet l'ont montré. Il a paru intéressant, pour cette table ronde, de braquer le projecteur sur un conseil de préfecture important, celui de Seine-et-Oise, et de voir comment son activité s'est poursuivie sous le régime de l'état de siège, bien que loin du front. C'est Madame le Professeur Catherine Lecomte, grande connaisseuse de l'histoire de la société versaillaise comme de celle de la juridiction administrative, qui nous livrera le fruit de ses recherches dans les archives de cette institution.

---

1 Communication à paraître.

2 NRF, 2015, chapitre x, « Le souffle de la guerre ».

3 Voir son bel article à la *RDP* de 2010 : « Regard sur l'activité consultative du Conseil d'État 1940-1944. Peut-on conseiller innocemment un Gouvernement comme celui de Vichy ? » et sa thèse soutenue en 2001 : « *Le Conseil d'État, juridiction de la République ?* »

4 Je rappelle que le Conseil de la Deuxième Guerre mondiale n'a été à Bordeaux qu'en juin et juillet 1940, puis à Royat jusqu'en juin 1942 avant de regagner Paris à cette date.

5 Voir sa thèse sur « Le Comité de salut public (6 avril 1793-4 brumaire an IV) ».





# L'installation du Conseil d'État à Bordeaux (4 septembre-28 décembre 1914) : étude administrative d'une délocalisation institutionnelle en temps de guerre

Raphaël MATTA-DUVIGNAU

L'état de guerre amène en France, à l'aube de l'été 1914, des bouleversements très importants. La « chose publique » est en danger. Tout comme en des temps plus anciens, la sauvegarde de l'État est invoquée pour justifier l'instauration d'un régime extraordinaire<sup>1</sup> ; la loi du « Salut public<sup>2</sup> » légitimerait l'appel à des « magistrats extraordinaires ». Alors que la Grande Guerre n'en est qu'à ses prémices, la France court – déjà – un grand danger. Le pays se trouve dans une situation proche de l'*état d'exception*<sup>3</sup> même si, sur les plans politique et institutionnel, les textes constitutionnels en vigueur sont clairs : l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui définit les pouvoirs du président de la République, précise que ce dernier « [...] dispose de la force armée ». Pourtant, les choses ne sont pas si simples dans la mesure où la conduite des opérations militaires incombe aux autorités militaires. Le 2 août, par décret pris en Conseil des ministres, le président de la République place les départements de la France et de l'Algérie en « *état de siège pour la durée de la guerre* » et la réactivation de la vieille loi du 9 août 1849 transfère ainsi un certain nombre de pouvoirs aux généraux-commandants des régions militaires. Le premier devoir d'un Gouvernement n'étant pas de combattre mais de gouverner, la République confie alors son sort à un chef militaire ; à l'instar de Rome qui souvent s'abandonnait à un dictateur, le *Cincinnatus* français s'est appelé Joseph Joffre.

- 
- 1 Les mêmes considérations ont légitimé la prise de pouvoir, durant la Révolution française, par la Convention nationale et le Comité de salut public. Voir Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793-4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013.
  - 2 Cicéron (*Traité des lois (De legibus)*, Livre I, VI, 19, Paris, Les Belles Lettres, éd. de 1959, 130 p.) considérait le *salut* comme une sorte de « Loi » qui serait « la force de la nature, l'esprit et la conscience de l'homme prudent, la norme du droit et du non-droit ». L'ancien gouverneur de Cilicie énonçait alors son fameux adage, *Salus populi suprema lex esto* en justifiant le recours à des magistrats extraordinaires lorsque le peuple éprouve le besoin d'assurer l'administration de quelque charge en dehors des magistrats réguliers (*Idem*, Livre III, III, 8). Cicéron, sous l'Antiquité, justifiait ainsi le recours à une *dictature* lorsque le fonctionnement régulier des institutions était menacé.
  - 3 Sur cette notion, voir François Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Paris, Puf-Léviathan, 2001.

Le 31 août, à l'occasion d'une audience informelle accordée aux députés de la Seine réunis d'urgence vers 19 h 30, le président du Conseil annonce officiellement que le Gouvernement va se transporter à Bordeaux<sup>4</sup>. Plusieurs raisons président à la décision de ce transfert des institutions gouvernementales vers la capitale de l'Aquitaine. D'une part, cette ville riche et touristique offre, le cas échéant, une échappatoire vers les colonies ou l'Angleterre, pays allié. D'autre part, l'autorité militaire estime nécessaire un éloignement imminent de la capitale des autorités centrales : Paris, camp retranché et placé sous l'autorité de Gallieni, doit être allégé de toutes responsabilités politiques. Aussi, le précédent de 1870-1871 reste dans tous les esprits. En outre, le Gouvernement français doit à tout prix rester en contact avec le monde. De plus, à aucun prix non plus il ne faut fournir à l'ennemi l'occasion d'achever promptement la guerre sur le front occidental. Enfin, les membres du Gouvernement ont pris conscience, au moment où Paris est en grand péril, qu'il était de leur devoir absolu de veiller à leur sécurité pour pouvoir continuer – à l'abri des hostilités – l'œuvre de défense nationale : « *Le Gouvernement d'un peuple qui lutte pour son existence doit être libre, dût-il reculer dans la dernière province ou même passer la frontière ; il ne doit pas [...] se laisser acculer aux capitulations*<sup>5</sup>. » La résolution définitive et officielle est donc prise le lendemain, 1er septembre, après une délibération du Conseil des ministres.

Le transfert des pouvoirs publics républicains dans le port de la Lune est en passe de devenir un classique tragique : après le précédent de 1870-1871, il se reproduit de nouveau en 1940.

Le 2 septembre, le Gouvernement adresse au pays une déclaration solennelle qu'il est possible de résumer par trois citations significatives : « *Pour veiller au salut national, les Pouvoirs publics ont le devoir de s'éloigner, pour l'instant, de la ville de Paris* » ; « *Que le Gouvernement soit libre pour durer* » ; « *Que le Parlement soit autour du Gouvernement pour maintenir le faisceau de l'unité nationale*<sup>6</sup> ». À 22 h 30, un train spécial avec deux wagons-lits et un restaurant quitte la gare du bois de Boulogne (Auteuil-La Muette). À bord, le président de la République (R. Poincaré), le président du Conseil (R. Viviani) ainsi qu'une vingtaine de ministres. Puis, à vingt minutes d'intervalle, deux autres trains partis de la gare d'Austerlitz suivent, transportant sénateurs, députés, diplomates, fonctionnaires d'administrations centrales, délégations de la magistrature, etc<sup>7</sup>.

---

4 Gabriel Hanotaux, *Histoire illustrée de la guerre de 1914*, Paris, Gounouilhou, 1915, chapitre xxiv, p. 21 et s.

5 Gabriel Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, Paris, Ancienne Librairie Furne, Combet et cie, 1904, t. I, p. 16.

6 Raymond Poincaré, *Au service de la France. Neuf années de souvenirs*, t. V, *L'Invasion, 1914*, Paris, Plon.

7 Par ailleurs, les trésors du Louvre, de la Bibliothèque nationale, de Chantilly et de plusieurs musées sont également emportés par trains spéciaux vers Toulouse et le Midi ; de même pour les archives et les dépôts des ministères, de la Banque de France et des grandes banques. En outre, dans le sillage du Gouvernement, plusieurs pensionnaires de la Comédie-Française, l'état-major des grands journaux comme *Le Temps*, *Le Matin* ou *Le Figaro*, des chefs d'entreprises ou encore des banquiers, soit près de 30 000 personnes en une semaine, débarquent gare Saint-Jean.

Le Gouvernement et les institutions républicaines atteignent les rives de la Garonne le 3 septembre à midi<sup>8</sup> et le Conseil d'État ne fait pas exception. L'institution, dont le rôle est d'être auprès du Gouvernement, accompagne ce dernier dans son exil dans la « capitale tragique », « capitale de guerre » de la France.

La présente étude a pour objectif de contribuer à améliorer les connaissances sur l'organisation administrative du Conseil d'État à l'occasion de son installation à Bordeaux au cours des premiers mois de la Grande Guerre, du 4 septembre au 28 décembre 1914. En procédant à une exploitation systématique de ses archives accessibles et consultables<sup>9</sup>, cette recherche a pour ambition de révéler le Conseil d'État autrement que par le prisme du droit et des règles présidant à l'exercice de ses attributions. Cette démarche, empirique, archivistique et empruntant des outils d'analyse à la science administrative, doit permettre de dévoiler comment la haute assemblée a pu, tout en étant confrontée à cette situation d'exception d'un État en guerre et d'une capitale délocalisée dans la précipitation, assurer la continuité de ses missions. Les résultats présentés *infra* résultent donc des informations exploitées par le truchement de ces sources « primaires », lesquelles fournissent des éléments relatifs à des aspects du Conseil d'État jusque-là à peine effleurés. Trois traits saillants peuvent être mis en lumière : son organisation matérielle (I), son personnel (II) et ses méthodes de travail (III).

## Une organisation logistique minimaliste

La science administrative accorde une grande importance aux questions relatives à l'intendance, à l'administration, à la gestion et à l'organisation des institutions publiques. Par cette approche, il s'agit de tirer les enseignements liés à l'organisation matérielle et à l'infrastructure du Conseil d'État et de présenter l'ensemble des éléments structurels qui fournissent le cadre d'existence et participent à l'action de l'institution. Ainsi, il sera possible de mieux appréhender l'agencement de tous les éléments essentiels au fonctionnement efficace de l'organisation. Plusieurs traits marquants du Conseil d'État apparaissent : son

---

8 Gabriel Hanotaux, *Histoire illustrée de la guerre de 1914*, *op. cit.* D'autres anecdotes sur la précipitation du déménagement des institutions, notamment de l'Élysée, peuvent être lues in François d'Orcival, *Le Nouveau Roman de l'Élysée : Trois siècles d'histoires de France*, 2012, Éditions du Rocher.

9 Principales sources exploitées issues des Archives nationales (A.N.) : 1<sup>re</sup> Série AL consacrée au Conseil d'État (notamment les cartons cotés 7275 à 7284 concernant la période bordelaise) ; 2<sup>e</sup> Série 20040382 (art. 366 et 367) relative au déplacement du Conseil d'État à Bordeaux ; 3<sup>e</sup> Série BB relative au ministère de la Justice mais contenant plusieurs cartons afférents au Conseil d'État ; 4<sup>e</sup> Série F1 A regroupant plusieurs documents concernant l'organisation générale du ministère de l'Intérieur et ses rapports avec les diverses autorités constituées, notamment le Conseil d'État. Nous tenons par ailleurs à remercier Mme la directrice du Service des archives du Conseil d'État pour ses précieux conseils prodigués tout au long de cette recherche. Notons enfin que les archives municipales de Bordeaux étant en travaux, il n'a pas été possible d'accéder (tant pour la préparation du colloque que pour la rédaction du présent article) à leurs fonds.

implantation géographique (1), son organisation interne (2) et les questions logistiques qui s'y rapportent (3).

## L'implantation géographique dans la cité bordelaise

L'implantation des bâtiments publics et la géographie des institutions doivent être observées avec une attention particulière. En effet, une institution publique ne doit pas être simplement évaluée au seul étalon des règles qui la régissent ou des actes qu'elle édicte. La psychologie joue alors un rôle important et il convient d'en tenir compte. Selon cette conception, la prise en considération de la localisation des institutions apporte une incontestable valeur ajoutée à la perception de la place occupée par les autorités administratives et politiques<sup>10</sup> au sein de l'écosystème institutionnel – même éphémère – dans lequel une institution comme le Conseil d'État évolue : les bâtiments publics représentent des catalyseurs qui matérialisent l'existence du pouvoir. Dès lors, déterminer l'emplacement du Conseil d'État ainsi que celui des autres institutions délocalisées à Bordeaux permet d'opérer une rencontre entre la géographie et le pouvoir.

### *Géographie générale des principales institutions délocalisées à Bordeaux*<sup>11</sup>

Dans l'ancienne « belle endormie », les services de l'Élysée sont installés à l'hôtel de Nesmond, résidence ordinaire du préfet<sup>12</sup>, tandis que ceux de la présidence du Conseil sont établis à l'hôtel de ville<sup>13</sup>. Certains ministères logent dans les bâtiments des administrations locales placées sous leur tutelle : l'Intérieur à la préfecture<sup>14</sup> ; la Justice au Palais de justice<sup>15</sup> ; l'Instruction publique au rectorat<sup>16</sup> et la Marine à l'École de santé navale. D'autres ministères ont trouvé asile dans différents édifices de la ville : les Finances à la faculté de médecine<sup>17</sup> ; la Guerre à la faculté de lettres et de sciences humaines<sup>18</sup> et, enfin, les Travaux publics,

---

10 Voir Vida Azimi, « Les lieux de l'administration : géographie des bureaux sous l'Ancien Régime », in *Mémoires de la Société pour l'histoire du droit et des institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, 46<sup>e</sup> fasc., 1989, p. 153.

11 Voir *Bordeaux-Capitale, n° 1. Noms et adresses des personnalités françaises et étrangères résidant actuellement à Bordeaux*, 1914, Bordeaux, Hudson et Cie.

12 Rue Vital-Carles.

13 Place Pey-Berland.

14 Entre la rue Corps-Franc-Pommier et l'actuelle esplanade Charles-de-Gaulle. Le ministre de l'Intérieur s'est installé dans les appartements du préfet de la Gironde, rue Esprit-des-Lois. Les services de la Sûreté générale sont situés quai Louis-XVIII.

15 Cours du Maréchal-Juin, auparavant place Magenta. Les services de la Cour de cassation sont installés au palais de justice.

16 Cours d'Albret. Les services sont eux installés à la faculté de droit, place Pey-Berland.

17 Place de la Victoire ; anciennement place d'Aquitaine. Le ministre est installé à l'hôtel de Bayonne.

18 Cours Pasteur, actuellement le musée d'Aquitaine. Le ministre est installé avec ses cabinets civil et militaire à l'hôtel du commandement du 18<sup>e</sup> corps, rue Vital-Carles.

le Travail et l'Agriculture au lycée de Longchamps<sup>19</sup>. Les Chambres, dont les séances sont ajournées *sine die*, disposent tout de même de locaux, à savoir deux cabarets situés à proximité de la rue Judaïque : le Sénat à l'Apollo et la Chambre des députés à l'Alhambra.

*La localisation du Conseil d'État :  
le conseil du Gouvernement excentré*

Le Conseil d'État, quant à lui, s'est installé dans le quartier des Chartrons, dans un hôtel particulier sis au 21, rue Vauban : l'hôtel Gobineau. Le Conseil a investi la salle Franklin, une salle de spectacles et de concerts<sup>20</sup>.

Cet agencement institutionnel n'est pas sans susciter quelques réflexions. D'abord, les institutions sont installées dans des locaux aisément réquisitionnables, disponibles, suffisamment vastes et offrant aux administrations les meilleures conditions de travail, surtout pour un déménagement aussi rapide. On notera tout de même l'installation judicieuse de plusieurs administrations centrales dans des locaux d'administrations organiquement liées. Ensuite, le préfet de la Gironde, organisateur de l'installation des institutions gouvernementales à Bordeaux, a aménagé une relative proximité géographique entre les principales autorités, de sorte que les ministères les plus importants se trouvent concentrés dans un périmètre restreint. Le but étant sans aucun doute de favoriser la communication rapide entre les différentes administrations. On sait en effet que l'art de la guerre nécessite diligence et promptitude d'exécution des décisions mais aussi fluidité dans la transmission des informations. Enfin, et paradoxalement, le Conseil d'État se trouve, avec toutes les réserves nécessaires, être une sorte de « parent pauvre » de cet exil éphémère dans la mesure où il apparaît comme l'institution délocalisée la plus éloignée de l'épicentre décisionnel : si elle paraît aujourd'hui dérisoire, la distance entre le Conseil d'État et le siège du Gouvernement était d'environ 1,4 km<sup>21</sup>.

Après avoir localisé le Conseil, il est permis d'en franchir le porche et de découvrir la manière dont il s'est structuré et dont ses services se sont agencés.

## Une organisation interne rudimentaire exclusivement orientée vers le travail d'urgence

Si pour le juriste positiviste ces faits semblent insignifiants, ils sont en revanche essentiels à l'observateur de la vie administrative. Conservons à l'esprit le précepte de Robespierre, posé dans d'autres circonstances exceptionnelles, à propos de l'installation du Comité de salut public en 1793 : « *Il faut que chaque membre ait un emplacement séparé où il puisse travailler, et toutes les commodités physiques*

---

19 Jardin public.

20 La salle est inaugurée en 1845. Aujourd'hui, elle accueille les répétitions du ballet de l'Opéra de Bordeaux.

21 Calcul des distances réalisé par traçage GPS et utilisation du site Internet de cartographie.

*nécessaires pour agir*<sup>22</sup>. » Les développements qui suivent montreront que le Conseil d'État n'a pas eu le même souci... ni sans doute les mêmes besoins.

### *L'agencement sommaire des bureaux*

Si ce n'est l'installation à la hâte de tables et de chaises<sup>23</sup>, aucun aménagement bureautique n'a été nécessaire pour créer un espace dédié aux séances des sections et au travail des membres de l'institution. Une lettre du secrétaire général du Conseil d'État, datée du 12 septembre, fournit quelques précisions : « *Cet immeuble se nomme "la salle Franklin", il est situé 21, rue Vauban et répond parfaitement à sa nouvelle destination. De la salle de concerts, qui est vaste et élégante, on a fait la salle des séances de l'Assemblée générale et des sections ; au foyer, grande pièce très éclairée et bien aérée, on a installé le secrétariat général et les secrétariats des sections ; deux petits salons servent enfin de cabinets pour le vice-président et les présidents de sections*<sup>24</sup> ». Aucune besogne de manutention d'importance n'a donc été nécessaire : la salle de spectacles sert de salle commune à l'Assemblée générale et aux sections administratives et contentieuses ; les secrétariats se réfugient au foyer, espace plutôt vaste, formant une sorte d'*open space* ; le vice-président et les présidents de sections partagent deux salons pour leurs bureaux.

Cet agencement n'est pas sans susciter quelques interrogations. La première étant de déterminer où sont installés les postes de travail des membres du Conseil. Si aucun document ne le précise de manière certaine, une lettre du vice-président datée du 9 septembre mentionne la nécessité de faire porter les dossiers « *chez les présidents de sections et conseillers d'État* ». On suppose alors que ces derniers travaillent à leur domicile bordelais. La deuxième étant de comprendre pourquoi, alors qu'au premier jour de l'installation on pensait que « *le Conseil serait peu occupé à Bordeaux et que le déplacement était de pure forme*<sup>25</sup> », devant l'accroissement progressif de son activité, aucun aménagement complémentaire n'a été entrepris. En l'absence de réponse précise, on présume volontiers que des étagères ont été installées pour entreposer ouvrages, recueils de jurisprudence ou encore dossiers et que le Conseil s'est graduellement étendu en « annexant » quelques salons ou pièces de l'hôtel Gobineau.

### *Un organigramme ordinaire, symbole de continuité institutionnelle*

Différents documents retrouvés permettent de conclure que le Conseil d'État a reproduit à Bordeaux son agencement interne, son « design institutionnel<sup>26</sup> », originel. Ainsi, en se reportant à certaines notes de service procédant aux affectations de certains agents, il est possible d'affirmer que les services suivants étaient

---

22 Archives nationales (AN), AF II 23 a, p. 180, n° 13.

23 De nombreux détails sur le déménagement du Conseil d'État à Bordeaux sont fournis par l'un des acteurs. Voir René Worms, « Le Conseil d'État pendant la guerre », *La Revue bleue*, 1915, p. 106 et s.

24 AN, 20040382/367.

25 AN, 20040382/367.

26 Voir sur cette notion Laurent Percebois, *Le Design institutionnel public : analyse économique de la réforme de l'administration*, thèse, université Panthéon-Sorbonne, 2006, 370 p.

bien présents : le secrétariat général, la bibliothèque, le bureau de l'enregistrement, un service de sténographie, un greffe, un service d'expéditions des procès-verbaux, les sections de législation, de l'intérieur, des finances, des travaux publics et du contentieux... même si cette dernière section a dû subir une profonde réorganisation<sup>27</sup>. Le Conseil d'État a donc reproduit son architecture institutionnelle ordinaire malgré les circonstances exceptionnelles.

## La soumission à d'importantes contraintes logistiques

On ne peut analyser l'institution sans avoir au préalable présenté ses conditions matérielles de travail, c'est-à-dire l'ensemble des moyens relatifs à son organisation et inséparables de son fonctionnement. Autrement dit, il s'agit d'apporter autant que possible des éléments de connaissances sur son *équipement administratif*. Malgré le peu d'indices retrouvés, il est tout de même possible de mettre en exergue de nombreuses contraintes auxquelles il doit faire face.

### *L'impérieux besoin de voiture de fonction*

Il existe un important dossier consacré au *Service d'une automobile au bénéfice du Conseil d'État*<sup>28</sup> et plus particulièrement de son vice-président. Il semble *a priori* usuel que ce dernier dispose, à l'instar de tout chef d'administration, d'un véhicule de fonction. Par ailleurs, considérant, d'une part, la localisation excentrée du Conseil par rapport aux administrations gouvernementales, d'autre part, les circonstances exceptionnelles qui imposent des déplacements rapides pour assister aux réunions de travail, la nécessité d'un tel service apparaît évidente.

Dans un premier temps, les archives mettent en exergue les besoins réels en matière de voiture de fonction. On découvre que, dès le 8 septembre, le chef adjoint de la direction des affaires civiles et du secrétariat particulier du ministre de la Guerre s'adresse à « M. Jules Gautier, conseiller d'État, 21, rue Vauban, Bordeaux », en ces termes : « *Mon Cher Ami, j'aurais été très heureux de mettre à la disposition du Conseil d'État l'automobile que vous me demandez, malheureusement le service des ministères a absorbé toutes les disponibilités et je me vois au regret d'être obligé de vous répondre que je ne puis vous donner satisfaction*<sup>29</sup>. » On conclut à la lecture de cette lettre, premièrement, que toutes les institutions, sauf le Conseil d'État, sont pourvues en véhicules, deuxièmement, que le ministère de la Guerre centralise la gestion du parc automobile, troisièmement, enfin, qu'au moment du déménagement personne n'a pensé que le Conseil pourrait avoir besoin d'un véhicule. Cette situation perdue ; il faut attendre le 13 octobre pour que

---

27 Voir *infra*, III.

28 AN, 20040382/367. Il existe, dans ce carton, une chemise spéciale intitulée *Service d'une automobile au bénéfice du Conseil d'État*. Tous les documents présentés ci-après proviennent de cette chemise. Nous renvoyons à cette série d'archives pour toutes les pièces citées ci-après.

29 La lettre adressée en amont par le Conseil d'État pour demander une automobile n'a pas été retrouvée dans les documents consultés.

le vice-président s'adresse au capitaine Noguès, chargé des voitures automobiles réquisitionnées au ministère :

« *Le Conseil d'État ayant besoin d'une voiture automobile tant pour le service du vice-président et les démarches des conseillers d'État et maîtres des requêtes et des secrétaires, dans les divers ministères, que pour le transport des dossiers, j'ai l'honneur de vous prier de lui faire attribuer une automobile sur la réserve du ministère de la Guerre.* » Le 15 octobre, le vice-président écrit cette fois-ci directement au ministre : « *Le service du Conseil d'État exige l'emploi d'une voiture : les conseillers et maîtres des requêtes doivent aller chercher dans les divers ministères les renseignements nécessaires à la préparation de leurs rapports. Le secrétaire général est obligé lui aussi à des déplacements d'autant plus fréquents que le personnel dont il dispose a été extrêmement réduit, les dossiers volumineux et notamment ceux qui sont destinés au ministre de la Guerre, ne pouvant être transportés que par voiture. Suivant les indications qui avaient été fournies à notre secrétaire général, j'avais demandé à M. le capitaine Noguès chargé, m'avait-on dit, du service des voitures automobiles réquisitionnées par l'autorité militaire, d'en désigner une pour le Conseil d'État. M. le capitaine vient de me répondre que le chef de votre cabinet à qui seul il appartient de faire l'attribution des voitures ne l'a pas autorisé à en désigner une pour le Conseil ; il ajoute qu'il ne pourrait lui en affecter une que sur un ordre émanant de vous. J'ai donc l'honneur de vous prier de vouloir bien donner des instructions à cet effet. Vous me permettrez de m'étonner de ce que le Conseil d'État soit la seule administration qui n'ait à sa disposition aucun moyen de transport, alors que tous les directeurs des ministères ont une automobile à leur service* ».

Le ministre répond finalement le 23 octobre :

« *Je m'empresse de vous aviser que j'ai donné tous ordres nécessaires en vue de faire affecter, à votre service personnel, une voiture automobile dont le choix pourrait être fait par les soins du lieutenant André de mon état-major particulier qui se tiendra, à ce sujet, à votre disposition.* »

L'intervention ministérielle – provoquée et suscitée par le vice-président – aura été décisive : le 24 octobre, le lieutenant Picard, commandant le parc de la réserve automobile du parc des Quinconces, écrit que, « *en conformité des ordres qu'il a reçus, il tient à sa disposition une voiture automobile fermée* ». Cet échange épistolaire est très révélateur : non seulement il explique les raisons impérieuses d'un besoin réel en automobile, mais aussi, et surtout, il rend compte des problèmes logistiques rencontrés. Pis, il serait de nature à exposer un relatif manque de considération envers le Conseil : il paraît difficile de concevoir qu'il était impossible de trouver, en quelques jours, voire semaines, une automobile, même par le procédé de la réquisition. On retient encore qu'il a fallu toute l'insistance du vice-président pour obtenir une voiture et que l'impression donnée par cet échange est celle d'une *faveur* ministérielle...

Dans un deuxième temps, les problèmes de santé du vice-président ont un impact sur le choix de la voiture. Le secrétaire général écrit le 9 novembre au responsable ministériel des voitures : « *La limousine RM757 affectée au Conseil d'État étant actuellement en réparation, le chauffeur a ce matin amené à la place pour prendre M. le vice-président du Conseil d'État une automobile découverte. Monsieur le vice-président est assez souffrant depuis quelque temps d'une bronchite ; il se sert de la voiture pour venir au Conseil pour éviter un refroidissement. C'est vous*



*dire, Monsieur, qu'il ne peut se servir d'une voiture découverte. Il me prie de vous demander de la remplacer par une limousine*<sup>30</sup>. » Aucun document ne permet de préciser la suite donnée à cette demande.

Dans un troisième temps, le Conseil se trouve confronté aux difficultés quotidiennes d'entretien et de réparation. Le 23 novembre, le secrétaire général écrit au lieutenant Picard : « *Mon lieutenant, M. le Vice-président me charge de vous demander si les réparations à faire à la voiture RMB 2 qui avait été mise à sa disposition et à celle du Conseil ne seront pas bientôt terminées.* »

Dans un quatrième temps, le Conseil est rappelé à l'ordre par le ministère qui tient une stricte comptabilité en matière de gestion des véhicules. Le lieutenant Picard écrit le 7 décembre : « *D'après la comptabilité de mon parc, vous avez actuellement à votre service la voiture n° RM 472. Afin de régulariser les pièces d'entrée de mes voitures, qui doivent être présentées à M. le Contrôleur général, je vous prie de bien vouloir, d'urgence, m'accuser réception de la présente lettre en rappelant le n° de voiture.* »

Dans un cinquième temps, enfin, au moment de quitter Bordeaux, le vice-président s'enquiert de savoir s'il lui sera possible de bénéficier du même service : « *L'automobile actuelle est le n° [...]. M. le Contrôleur général me fait espérer que nous aurions à Paris la même voiture et le même chauffeur. Je repars à Paris.* » En réponse, le lieutenant Picard écrit qu'il « *est heureux de communiquer à M. le Vice-président du Conseil d'État que, conformément à sa demande, le cabinet du ministre autorise que la voiture automobile limousine RMB 2 soit conservée à sa disposition* ».

### *Le recours aux services de messagers cyclistes*

Il est notoire que la lenteur des communications rend difficile l'action de gouverner. Cette sentence est d'autant plus vraie lorsque le Gouvernement évolue en état de guerre. L'activité bordelaise du Conseil, par essence liée à l'activité gouvernementale – surtout pour ses fonctions consultatives –, est guidée par l'urgence et entre pleinement dans cette analyse. Pour assumer ses missions, il éprouve un besoin d'indépendance et souhaite ne pas souffrir des aléas des services postaux traditionnels. Il décide donc de s'attacher les services de personnes dont l'unique mission est d'acheminer sa correspondance, urgente, secrète ou sensible,

---

30 Dans cette lettre, le secrétaire général soumet une seconde requête : « Voulez-vous me permettre de faire appel à l'obligeante amabilité que vous m'avez toujours témoignée pour vous adresser encore une requête. La voiture que le 24 octobre vous avez affectée au service du Conseil était une limousine Peugeot très confortable. Elle a été remplacée, peu de jour après, par une [...] des moins commodes. Il faut y rentrer par le côté droit quelle que soit la position de la voiture, celle-ci étant à conduite intérieure. L'entrée est des plus étroites et M. le vice-président qui n'est plus très mince, a beaucoup de peine à entrer et à sortir de la voiture qui, en outre, est très basse ; il a même l'autre jour défoncé son chapeau. Ne vous serait-il pas possible, à l'occasion de l'interruption de service de la voiture RM757 et de son remplacement provisoire, de la remplacer de façon définitive par une limousine confortable ? M. le vice-président vous en serait très obligé et vous en serait également reconnaissant, avec ses remerciements. »

en se dotant d'un « service postal privé<sup>31</sup> ». Par ce dispositif, le Conseil s'assure non seulement de la rapidité de la transmission du courrier mais aussi, et peut-être surtout, de la sûreté et la confidentialité de sa correspondance. D'abord, il s'attache les services d'un « planton cycliste ». Le 9 septembre, le vice-président écrit au ministre de la Guerre que le Conseil n'a été accompagné à Bordeaux que par un personnel administratif extrêmement réduit et par un seul gardien de bureau, dont la présence continue est indispensable pour assurer les services de la vice-présidence, du secrétariat général et des sections : « *Préoccupé d'organiser un service spécial pour faire porter soit dans les différents ministères, soit chez les présidents de sections et conseillers d'État, des plis parfois d'une extrême urgence, j'ai pensé qu'il vous serait possible de mettre journellement à ma disposition un planton cycliste, dont le concours, dans les circonstances actuelles, serait d'une utilité incontestable.* » Un cycliste militaire, Guillaume Mesuret, lui a donc été adjoint à compter du 5 octobre<sup>32</sup>. Ensuite, pour étoffer ce service, le Conseil fait appel à la « section rouge de Bordeaux » des Éclaireurs de France : le jeune Paul Rey est ainsi attaché au Conseil pour assurer son service d'estafette durant son séjour à Bordeaux<sup>33</sup>.

### *L'acquittement des factures de téléphone*

Bien que lacunaires et superficielles sur cette question, les archives permettent de constater que le Conseil d'État est tenu de s'acquitter, mensuellement, des factures de l'utilisation du téléphone-télégraphe. On trouve ainsi plusieurs notes des bureaux de Bordeaux du ministère des Travaux publics, des Postes et Télégraphes, toutes constituées sur le même modèle<sup>34</sup> :

- 
- 31 AN, 20040382/367. De la même manière que pour le service d'automobile, le carton référencé contient une chemise afférente au service d'un *planton cycliste*. Nous procéderons de la même manière pour les références citées.
- 32 Il est par ailleurs indiqué qu'il reçoit à ce titre, « étant marié, une indemnité journalière de 3 francs 50 ». Sur ce même document, il est indiqué qu'il « demande à être attaché dans les mêmes conditions au Conseil d'État à Paris. Sur le document, une réponse, lapidaire, apparaît : « Absolument impossible. »
- 33 Le 29 décembre, à l'occasion du départ effectif du Conseil, le vice-président exprime toute sa gratitude envers le jeune homme : « *Le Conseil d'État, au nom de tous ses membres présents à Bordeaux, a voulu lui témoigner sa satisfaction pour la façon dont il a rempli ses fonctions de planton cycliste du conseil. Paul Rey s'est acquitté de cette mission de confiance avec un zèle, une intelligence, une bonne volonté et une politesse dont le Conseil d'État gardera un souvenir reconnaissant.* »
- 34 AN, 20040382/367. On apprend alors que, pour le mois de novembre, la facture s'élève à 6,25 francs.

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que les taxes afférentes aux communications interurbaines et aux télégrammes téléphonés par l'intermédiaire de votre poste, pendant le mois de s'élèvent à la somme de francs centimes.

Celles qui restaient dues à la fin du mois s'élève à la somme de  
Total : francs centimes.

Je vous prie de bien vouloir acquitter dans la huitaine, aux bureaux de Bordeaux, la somme de

### *Le remboursement des frais de déplacements des membres du Conseil d'État*

L'institution dédommage directement ses membres se déplaçant à Bordeaux<sup>35</sup>. Il existe ainsi un dossier spécifique, bien que lacunaire, concernant le *Remboursement des frais de chemin de fer à des membres du Conseil appelés à Bordeaux*. On trouve ainsi différentes notes permettant de distinguer le nom de l'intéressé, la ville de départ et le prix du trajet jusqu'à Bordeaux. Les notes n'étant pas toutes complètes, les informations restent parcellaires. Un bref tableau permet de récapituler les informations recueillies mais pas de pousser plus avant l'analyse.

Nom	Provenance	Prix (francs)
Gervais de Rouville	Nîmes	70
Lacroix	?	44
Chardenet	Lyon	?
Ripert	Paris	44
Jagerschmidt	Tours	37

### *Le contentieux financier lié à l'occupation de la salle Franklin*

La salle Franklin, siège bordelais du Conseil d'État, se situe dans un hôtel particulier possédé en copropriété par les veuves Seignouret et Damade. Les archives contiennent un épais dossier relatif au contentieux existant entre le Conseil et la dame Seignouret concernant les conditions financières d'occupation de ladite salle<sup>36</sup>. Le 20 novembre, cette dernière s'adresse au ministre de l'Intérieur : « *Lors de l'arrivée du Gouvernement à Bordeaux, le Conseil d'État a pris possession de mon*

35 AN, 20040382/367. Même que précédemment. Une chemise afférente au *Remboursement des frais de chemin de fer à des membres du Conseil appelés à Bordeaux* se trouve dans ce carton.

36 AN, 20040382/367. Même remarque que précédemment. Nous renvoyons à la chemise intitulée *Salle Franklin* pour toutes les pièces afférentes à ce contentieux financier citées ci-après.

*immeuble et ce sans avis préalable ni réquisition légale.* » Elle explique se trouver « devant le fait accompli » et « demande donc une juste réparation ». Il ne nous appartient pas ici de discuter des conditions d'occupation de la salle. Cependant, il faut attendre une lettre du 18 décembre adressée au ministre de la Justice par laquelle le vice-président explique son point de vue sur les circonstances de mise à disposition de la salle : « *La salle Franklin avait été réservée au Conseil d'État et si au point de vue matériel, je trouvais l'immeuble suffisant, le Conseil pourrait s'y installer immédiatement. Il n'a nullement été question de réquisition, ni de location.* » Suite à cette lettre, une observation écrite d'un « commissaire spécial de police » détaille un peu plus les conditions d'entrée du Conseil dans les lieux : « *Il restait bien entendu au Conseil d'État à discuter la question du loyer et lorsque la propriétaire me fit demander qui devait payer, je désignai le Conseil d'État, la rassurant d'ailleurs qu'elle n'avait pas à s'inquiéter, convaincu qu'aucune difficulté ne surgirait. Devant vous, dans votre cabinet, je fis remarquer à messieurs les conseillers qui recherchaient un local que si la salle que je leur désignais était à leur convenance et qu'il y eût quelque difficulté à l'obtenir, on pourrait agir par réquisition, mais la prise de possession des lieux se fit sans cette formalité qui d'ailleurs ne pouvait avoir d'autre effet que d'assurer le local que personne jusqu'alors n'avait demandé pour le Conseil d'État.* »

A la suite de cet échange, le garde des Sceaux s'adresse le 23 décembre au vice-président : « *Le principe de la réclamation de la dame veuve Seignouret ne paraissant guère pouvoir être contesté, je vous autorise à entrer en pourparlers et à vous entendre avec cette dame au sujet de la somme mensuelle ou journalière à lui attribuer à raison de l'occupation de la salle Franklin.* » Le 24 décembre, la propriétaire écrit au Conseil : « *Je suis très surprise que vous ne m'offriez que 300 francs par mois pour la location de mon immeuble de la salle Franklin, attendu que M. le Commissaire spécial m'avait en votre nom offert 350. Cependant, pour mettre un terme à ces discussions qui durent depuis bientôt quatre mois, j'accepte la somme de 1 200 francs que vous venez de me faire offrir par M. le Secrétaire général.* » Le 26 décembre, le vice-président s'adresse au garde des Sceaux : « *Par votre lettre en date du 23 de ce mois, vous avez bien voulu m'autoriser à entrer en pourparlers avec Mme veuve Seignouret, propriétaire de l'immeuble où siège le Conseil d'État depuis son arrivée à Bordeaux, et à m'entendre avec elle au sujet de la somme à lui attribuer à raison de l'occupation de cet immeuble. J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint la lettre que vient de m'adresser Mme Seignouret et par laquelle elle déclare accepter la proposition que lui a faite le secrétaire général de fixer à 1 200 francs le prix de la location de son immeuble du 4 septembre 1914 au 3 janvier 1915. Conformément à la mission que vous m'aviez confiée, j'ai avisé en votre nom Mme Seignouret que sa demande était acceptée de vous ; je vous serais reconnaissant de vouloir bien faire ouvrir à votre représentant le crédit nécessaire.* » Ces derniers éléments sont importants dans la mesure où il est acté que le Conseil d'État a en réalité loué la salle et que ce dernier n'assure pas effectivement le paiement – il ne serait que l'ordonnateur. L'acquittement comptable de la facture ressortit en réalité au ministère de la Justice. Pour attester cette thèse, le secrétariat général du Conseil a édicté, le 9 janvier 1915, un document comptable intitulé *État des sommes dues à Mme Seignouret, propriétaire de l'immeuble occupé par le Conseil d'État pendant son séjour à Bordeaux du 4 septembre 1914 au 3 janvier 1915.* Il

y est indiqué que cette somme doit être imputée au « *Budget du ministère de la Justice, chapitre VII, Conseil d'État, Matériel* ». Le dossier est définitivement clos le 3 février 1915 par une lettre par laquelle Mme Seignouret accuse réception du dernier mandat pour la location son immeuble.

### *L'existence de difficultés matérielles et la nécessité d'adapter les outils de travail aux circonstances*

Les conditions matérielles de travail ont été profondément affectées par le déménagement. Deux exemples significatifs peuvent être présentés :

– tout d'abord, la question de la reproduction et de l'expédition de ses arrêts. Le 8 septembre, le secrétaire de la section du contentieux s'adresse au secrétaire général du Conseil pour lui signaler une difficulté : « *L'expédition des arrêts du Conseil d'État était, à la veille des vacances, très en retard, à raison du nombre toujours croissant des arrêts rendus. La désorganisation du service, due aux circonstances actuelles, n'a pas permis de supprimer cet arriéré. Il importerait cependant de diminuer le plus rapidement possible le nombre des arrêts non expédiés, la conservation des minutes pouvant se trouver, par suite des événements, difficile à assurer dans des conditions d'absolue sécurité. En présence de cette situation, le secrétaire de la section du contentieux demande à M. le Secrétaire général de vouloir bien l'autoriser à faire expédier 800 "voiles d'impression", tant une somme de 400 francs à titre de travaux supplémentaires.* » En réponse, il est écrit sur la feuille même de la demande : « *Autorisé à procéder à l'expédition de 800 rôles, exécutés en travaux supplémentaires.* » – ensuite, la forme du courrier. La correspondance de ce dernier se matérialise par des lettres aux en-têtes préimprimés : « *Conseil d'État, Service central, secrétariat général / section du contentieux* », etc. Ces documents comportent aussi tous la mention : « *Paris, le... 19...* » Il est donc saisissant d'observer que sur toute la correspondance de la période étudiée, la mention « *Bordeaux* » se substitue à celle « *Paris* », rayée.

### *La satisfaction de quelques besoins liés au repos*

Les membres du Conseil d'État ont fait l'objet d'une invitation de la part du *Cercle national de Bordeaux*. Dès le 7 septembre, le représentant du Cercle national<sup>37</sup> écrit au vice-président : « *Monsieur le Président de la délégation du Conseil d'État, au moment où le Gouvernement a transporté son siège à Bordeaux, peut-être pourrait-il être agréable à messieurs les membres de la délégation du Conseil d'État, d'avoir un lieu de réunion où ils puissent trouver quelques instants de repos et de liberté. Le Cercle national, dont le président est M. le Sénateur Decrais, et qu'en raison de son état de maladie, j'ai l'honneur de représenter, serait heureux de mettre ses salons à la disposition des personnalités plus haut indiquées. Si vous voulez bien me faire connaître le nom et la qualité de vos collaborateurs, je serai heureux, au nom du Cercle national, de leur faire parvenir des cartes d'admission*

---

37 Situé cours de l'Intendance.

à titre d'invités<sup>38</sup>. » Aucune information précise ne filtre des archives quant à la fréquentation effective du Cercle par les membres du Conseil. Cependant, une lettre du 29 décembre du secrétariat général est adressée au président du Cercle : « *Monsieur, le Conseil d'État va quitter Bordeaux. Nous avons séjourné dans votre ville près de quatre mois. À notre arrivée, vous avez eu la grande amabilité de mettre à la disposition de mes collègues les salons du Cercle national et vous les y avez admis à titre d'invités. Beaucoup d'entre nous qui étaient ici sans leur famille ont été heureux de passer fréquemment leur soirée au Cercle national, en s'y retrouvant avec les membres du Conseil ou avec leurs collègues. Ils ont évité ainsi les ennuis et les tristesses de la solitude, dans l'exil que les circonstances présentes leur ont imposé. Je tiens à vous exprimer toute ma gratitude*<sup>39</sup>. »

En définitive, les archives du Conseil d'État sont assez lacunaires sur ces questions d'organisation, d'intendance et de logistique. Il n'est aucunement fait référence aux aménagements bureautiques de la salle Franklin, aux travaux, aux réparations ou encore à la gestion des consommables de bureau (papiers, encres, etc.). De ces aspects matériels, il n'est nullement question. De même, aucune information ne révèle l'existence d'une comptabilité interne spécifique. Par conséquent, il apparaît difficile de rendre parfaitement compte de son environnement de travail.

Il convient maintenant de s'intéresser aux éléments essentiels permettant au Conseil de remplir ses missions : son personnel, ses agents administratifs et ses membres, sans lesquels l'institution ne serait qu'une coquille vide.

## Un personnel en exil réduit

Étudier l'installation, même éphémère, d'une institution comme le Conseil d'État impose de procéder à l'étude de son personnel constitué d'agents administratifs (1), de conseillers d'État, de maîtres des requêtes ou d'auditeurs (2). En effet, même au cours de circonstances exceptionnelles où l'urgence de la guerre conduit à privilégier l'action plutôt que la gestion ordinaire, une institution publique, même délocalisée en province dans la précipitation et composée d'un personnel très restreint, doit théoriquement continuer à produire des documents relatifs à la gestion administrative de l'ensemble de son personnel : états de présence, rémunération ou primes, demandes de congés, logement des agents, etc. Malheureusement, les documents consultés sont lacunaires – pour ne pas dire muets – sur ce point. Aucun véritable renseignement substantiel ne peut être mis en exergue. Une explication est sans doute à rechercher dans les circonstances mêmes de l'époque : ou bien le temps a manqué aux agents du Conseil d'État pour formaliser cette gestion des ressources humaines, ou bien les documents ont été perdus au cours des déménagements... Par conséquent, les résultats présentés ci-après sont approximatifs et ne permettent pas de se forger

---

38 AN, 20040382/367.

39 *Idem*.

une opinion proche de la réalité du terrain et de l'époque : face à la vérité des archives, l'observateur se trouve confronté à de nombreuses insuffisances.

## Un personnel administratif réduit

Un premier et amer constat doit être établi : les archives du Conseil d'État sont pauvres concernant ses personnels administratifs. Malgré le manque d'informations, on soupçonne une situation compliquée à gérer dans la mesure où il n'est sans doute pas possible de bénéficier à Bordeaux d'un personnel approprié et nécessaire au fonctionnement normal et régulier de ses services. À ce titre, le 9 septembre, le vice-président écrit au ministre de la Guerre et dresse un panorama général de la situation en précisant que le Conseil n'a été « *accompagné à Bordeaux que par un personnel administratif extrêmement réduit et par un seul gardien de bureau, dont la présence continue est indispensable pour assurer les services de la vice-présidence, du secrétariat général et des sections*<sup>40</sup> ». Il existe un dossier afférent au *Conseil d'État à Bordeaux*<sup>41</sup> et comprenant plusieurs documents, édités par le Service central du secrétariat général, relatifs aux agents administratifs. Toutefois, les renseignements recueillis brillent par leur imprécision, leur superficialité voire leur contradiction.

### *La liste des premiers agents se transportant à Bordeaux*

Un premier document rend compte des personnels administratifs « *se transportant au siège du Gouvernement* ». Ainsi trouve-t-on, tout d'abord, la liste des personnels administratifs : Raab d'Oërry (chef du secrétariat général), Arnoux (secrétaire de section), Marcel Gréterin (secrétaire particulier du vice-président) ; ensuite, la liste des gardiens de bureau : Nouvian et Buffet. Il est donc possible d'estimer à cinq les effectifs des personnels administratifs du Conseil s'étant transportés à Bordeaux... ce qui paraît assez peu pour permettre à une telle institution de fonctionner régulièrement et d'assurer la continuité de son service. En vérité, ce document doit probablement concerner les premiers agents ayant quitté Paris pour suivre les membres du Conseil d'État. Il est donc possible d'affirmer, ou à tout le moins d'émettre l'hypothèse selon laquelle le Conseil d'État, dans les premières heures de son installation à Bordeaux, n'était accompagné que d'un personnel très restreint (cinq agents) mais considéré comme nécessaire à son bon établissement et au début de ses travaux.

### *Des effectifs complémentaires en renfort*

Une note de service<sup>42</sup> datée du 4 septembre présente les affectations des différents agents. Sa transcription intégrale paraît donc indispensable : « *Par arrêté du secrétaire général du Conseil d'État, pris en exécution de l'arrêté de Monsieur le*

---

40 AN, 20040382/367, voir dossier *Planton cycliste du Conseil d'État*.

41 AN, 20040382/367, pièce n° 65.

42 AN, 20040382/367. Soit le jour même de l'installation officielle du Conseil à Bordeaux (première assemblée générale, voir *infra*, III).

*Vice-président du Conseil d'État du 2 septembre courant*<sup>43</sup> *relatif aux pouvoirs délégués au secrétaire général pendant le séjour du Conseil d'État au siège du Gouvernement, en outre de leur service habituel, sont chargés : M. Sarrazin, du secrétariat de la section des Travaux publics ; M. Pajot, du secrétariat de la section spéciale du contentieux. Par ailleurs, sont affectés : M. Chereau au secrétariat de la section des travaux publics ; M. Lapierre au secrétariat de la section des Finances ; M. Creusot, au secrétariat général, service central ; M. Michel au secrétariat de la section du contentieux, service des expéditions des procès-verbaux. Les heures de services journaliers ne sont pas modifiées. Toutefois, messieurs les chefs de service pourront s'absenter ou accorder des autorisations d'absence à leur personnel sous la condition expresse que le service sera toujours assuré.* » On recense alors six agents administratifs dont les noms diffèrent de ceux présentés *supra*. Cette « contradiction » s'explique certainement par le fait que ce document complète la liste de ceux s'étant déjà transportés à Bordeaux. Il est en effet possible de penser que ces agents nouvellement mentionnés sont arrivés après (un jour seulement) le déménagement effectif. Ces derniers, restés quelques heures de plus à Paris, ont dû probablement, avant de se rendre sur place, expédier certaines affaires courantes et organiser le transfert des dossiers en Gironde. Il est en outre plausible d'émettre l'hypothèse selon laquelle les « chefs de service » conservent respectivement à Bordeaux leurs affectations parisiennes et originelles, alors que les agents subalternes, en raison des effectifs réduits, sont répartis en fonction des besoins. Enfin, cet ordre de travail consacre l'existence de « droits aux congés ou aux absences temporaires » pour les personnels administratifs, même en temps de guerre, sous réserve de la nécessité de service.

### *La répartition des agents dans les services*

Un tableau permet de représenter la répartition du nombre d'agents en fonction du service d'affectation<sup>44</sup>. Toutefois, ce document n'étant pas daté, il est malaisé de préciser la période à laquelle il correspond... On sait par conséquent qu'à un moment donné le Conseil fonctionnait à Bordeaux avec dix-neuf agents administratifs.

Services	Nombre d'agents
Secrétariat général	1
Enregistrement	1
Bibliothèque	1
Sténographie	1
Législation	2
Contentieux, greffe	5
Contentieux, expéditions	3
Intérieur	3
Finances	1
Travaux publics	0

43 Les arrêtés évoqués n'ont pas pu être retrouvés dans les archives.

44 Le recensement des noms n'a pas été fait.



À la lecture de ces documents archivés, l'observateur de la vie administrative constate que les personnels du Conseil d'État sont ordinairement organisés selon une hiérarchie fonctionnelle bien déterminée et que, malgré la précipitation du déménagement, la relative urgence dans l'accomplissement de ses missions et la réduction drastique de ses effectifs, le Conseil a réussi à conserver cette organisation bureaucratique. Ainsi, une « division du travail » se manifeste, corrélative avec la hiérarchie des fonctions<sup>45</sup>. On trouve ainsi, d'abord, des « garçons/gardiens de bureau » qui effectuent des tâches secondaires, souvent manuelles et ingrates, mais ô combien importantes. Ce sont, comme le souligne G. Thuillier, reprenant les mots de Balzac, des « puissances<sup>46</sup> ». Ensuite, des « bibliothécaires » qui organisent le classement méthodique des ouvrages ou journaux commandés ainsi que de l'ensemble des écrits du Conseil et de la correspondance reçue. En effet, même en exil, le Conseil d'État est producteur, émetteur mais aussi récepteur et conservateur de papier. Puis les « expéditionnaires », agents généralement affectés à la copie de pièces, d'adresses postales et à la mise en forme de minutes dictées par les chefs de service. Les seules prédispositions requises étant surtout de pouvoir écrire convenablement. Puis, les « rédacteurs », fins connaisseurs du protocole épistolaire et maîtrisant les figures juridiques, qui formalisent les actes du Conseil. Aussi, des chefs de bureau qui organisent le travail des services et coordonnent l'action de l'ensemble des employés ; au fait des mécanismes administratifs, ils connaissent les procédures qui président à l'enregistrement de la correspondance, à la répartition et à l'archivage des pièces des dossiers. Ils savent reconnaître, à la simple lecture des notes et des codes inscrits dans les marges des documents, le périple interne suivi par une requête ou une demande d'avis. Enfin, membre du Conseil d'État mais exerçant des fonctions administratives, le secrétaire général. Après le vice-président, il est le véritable pilier du Conseil. Il coordonne l'activité des différentes sections, relaie les informations et assure la gestion, l'intendance et le bon fonctionnement régulier de l'institution. Il assure un ensemble de tâches indispensables au bon fonctionnement interne de la « machine ». Il veille aussi, sous le contrôle du vice-président, à la bonne rédaction des textes (arrêts et avis) et au respect des formalités requises.

### *La situation militaire des agents*

Un premier dossier intitulé *Document pour le personnel de service*<sup>47</sup>, apporte des informations complémentaires mais éparpillées concernant la situation militaire de certains agents. Ce document fait état, tout d'abord, de cinq huissiers (trois « non mobilisables » et deux « mobilisables mais non mobilisés, autorisés à quitter Paris »), ensuite, de huit *gardiens de bureau* (cinq non mobilisables et un mobilisable mais non mobilisé, autorisé à quitter Paris, et deux mobilisables mais non mobilisés). Dans la mesure où aucune autre information n'accompagne ce document, son interprétation

---

45 Isaac Deutscher, « Les racines de la bureaucratie », in *L'Homme et la société*, 1969, n° 14, p. 63.

46 Guy Thuillier, *La Vie quotidienne dans les ministères au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hachette, 1976, 255 p., p. 164.

47 AN, 20040382/367.

est malaisée. Est-ce à dire que ces treize agents, qui ne sont manifestement pas envoyés sur le front, se sont transportés à Bordeaux ? Il est impossible de le dire.

Un second document recense les *Fonctionnaires et agents des bureaux mobilisés ayant été décorés, blessés ou cité à l'ordre*<sup>48</sup>. Ce document est intéressant dans la mesure où il rend principalement compte du fait que plusieurs agents administratifs ont été mobilisés. Par définition, ceux dont il est fait mention ne se sont jamais transportés à Bordeaux. Sont recensés<sup>49</sup> ainsi deux rédacteurs principaux, un rédacteur, trois expéditionnaires et douze garçons/gardiens de bureau : l'un des rédacteurs principaux est chef de bataillon, le rédacteur est capitaine, quatre agents sont caporaux, un autre est lieutenant, un est chasseur, un est gendarme, un est maître pointeur et sept sont soldats. Deux observations sont possibles. Premièrement, il paraît hasardeux d'imaginer que seuls dix-huit agents du Conseil aient été mobilisés. Deuxièmement, sur le plan sociologique, cette note permet d'établir une corrélation entre le rang occupé dans la hiérarchie administrative et celui occupé au sein de l'armée.

Au final, l'analyse, par le truchement des archives, des personnels administratifs du Conseil d'État présents à Bordeaux s'avère peu productive du fait de l'insuffisance de matière première<sup>50</sup>. Si la réalité de la situation est difficile à suivre en raison d'une carence documentaire, il ne fait nul doute que la plupart des agents en âge de combattre ont été, comme les agents des autres administrations, mobilisés pour renforcer les rangs de l'armée française. Il convient de déterminer s'il en est de même pour les membres du Conseil d'État.

## Les membres du Conseil d'État

Les informations concernant les membres du Conseil d'État ne sont pas plus importantes sur la plan quantitatif mais sont légèrement plus précises<sup>51</sup>. Quelques documents permettent cependant de brosser un tableau général de la situation.

### *La mobilisation générale, cause d'une hémorragie difficilement contenue des membres du Conseil d'État*

Une première remarque s'impose. Il ressort de la plupart des documents trouvés que le Conseil d'État a connu, dès le début de la guerre, un fort déficit en matière d'effectifs. Comme le démontre Antoine Perrier<sup>52</sup>, à l'été 1914, les membres du Conseil d'État sont naturellement concernés par la conscription

---

48 AN, 20040382/367, pièce n° 64, document 1.

49 Les patronymes n'ont pas été relevés.

50 Antoine Perrier (voir *supra* dans cet ouvrage, « Les mobilisations, au front et à l'arrière, des membres et agents du Conseil d'État ») fait le même constat.

51 Pour plus d'informations sur les membres du Conseil d'État, voir Roland Drago, Jean Imbert et Jean Tulard, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État : 1799-2002*, Paris, Fayard, 2004.

52 Antoine Perrier, *op. cit.*

universelle et donc largement mobilisés<sup>53</sup>. Plus précisément, il apparaît que les maîtres des requêtes (26) et les auditeurs (28) ont constitué le contingent le plus important de membres mobilisés du Conseil d'État. Les conseillers d'État, quant à eux, en raison de leur ancienneté dans le corps – donc de leur âge –, ont pour la plupart été relevés de leurs obligations : seuls deux d'entre eux ont été mobilisés et envoyés au front<sup>54</sup>.

Une lettre du 19 décembre, adressée par le vice-président au garde des Sceaux, semble présenter une sorte de synthèse concernant les effectifs : « *Sur un effectif normal de soixante-dix-sept maîtres des requêtes et auditeurs que comprend le Conseil d'État, je ne dispose actuellement, abstraction faite de ceux de nos jeunes collègues qui sont détachés dans des cabinets ministériels, que de treize rapporteurs.* » Ce document est édifiant : à la fin de la période bordelaise, le Conseil d'État ne dispose que d'environ 16 % des effectifs des maîtres des requêtes et auditeurs (aucune information n'est fournie concernant les conseillers d'État). Ce chiffre est dérisoire. Surtout, comme l'explique le vice-président, il ne permet pas à la haute assemblée d'assurer un service régulier, efficace et de qualité. Cela étant, au regard même de la date à laquelle il est élaboré, ce document ne rend pas compte des effectifs dès septembre 1914 et ne fait par ailleurs pas mention des conseillers d'État présents.

*Une institution fonctionnant, dans les premiers temps de l'exil,  
avec un nombre très limité de ses membres*

En effet, le manque d'anticipation de la part du Gouvernement a conduit le Conseil d'État, dans les premiers temps de l'exil, à ne compter que sur un personnel restreint. C'est ce que révèle une lettre du vice-président datée du 6 octobre : « *Pour me conformer aux indications qui m'avaient été données par le Gouvernement, j'ai invité mes collègues à indiquer leurs convenances personnelles, de façon à en tenir compte dans la désignation des membres qui suivraient le Gouvernement. Il suffisait à cette époque que le nombre de ces membres fût assez important pour éviter le risque de ne pouvoir délibérer valablement faute du quorum fixé par la loi.* » Cet extrait démontre parfaitement, d'une part, que le déménagement du Conseil ne devait qu'être de pure forme, provisoire, et qu'on ne comptait pas sur une activité soutenue, d'où la sollicitation d'un contingent restreint des membres du Conseil, d'autre part, que, malgré les circonstances, le principal souci était de préserver les formes en disposant d'un nombre suffisant de membres pour assurer des délibérations régulières. Il démontre également, enfin, qu'il appartenait au vice-président de désigner les membres du Conseil devant se transporter, du moins dans les premiers temps, à Bordeaux.

---

53 Pourtant, dès la fin de l'année 1916, leur retour au Conseil est sollicité par l'institution.

54 Voir notamment *supra* dans cet ouvrage Terry Olson, « Henri Collignon, préfet, conseiller d'État, engagé volontaire, soldat de 2<sup>e</sup> classe, mort pour la France ».

### *La proposition d'un état approximatif des forces en présence*

Dès les premiers jours de l'installation du Conseil à Bordeaux, le Service central du secrétariat général a dressé la *Liste des membres du Conseil d'État se transportant au siège du Gouvernement*<sup>55</sup>. On peut recenser trente-deux membres. Une présentation sous forme de tableau permet de mieux apprécier la situation.

Vice-président du Conseil d'État	Présidents de section	Conseillers d'État	Maîtres des requêtes	Auditeurs
Marguerie	Cotelle	Baudenet	Berget	Ripert
	De Moüy	Blanc	Chardenet	
	Hébrard de Villeneuve	Chareyre	Imbart de La Tour	
	Lyon	Colson	Porché	
	Mayniel	Deloncle	Worms	
		Gautier	Wurtz	
		Jagerschmidt		
		Maringer		
		Meyer		
		Rabier		
		Reynaud		
		Romieu		
		Saint-Paul		
		Saisset-Schneider		
		Tardit		
		Varagnac		
	Viguié			

Ce recensement ne reflète l'état des forces en présence qu'à compter des premières heures de l'installation bordelaise du Conseil d'État.

En vérité, les membres du Conseil ont été plus nombreux à se rendre, même ponctuellement, en Gironde. S'il n'existe pas de recensement officiel des membres présents sur les rives de la Garonne, l'analyse méthodique des procès-verbaux des séances de l'Assemblée générale<sup>56</sup> et de la section spéciale du contentieux<sup>57</sup> permet de procéder à un inventaire plus complet et plus précis, bien que toujours approximatif. Ainsi, pour esquisser un état des membres présents, il a été nécessaire de relever systématiquement, pour chaque séance, les noms. Au total, on dénombre environ soixante-dix conseillers d'État, maîtres des requêtes ou auditeurs

55 AN, 20040382/367.

56 AN, 5382.

57 AN, 4674.

qui ont participé, continuellement ou ponctuellement, aux travaux du Conseil entre septembre et décembre 1914. Un tableau récapitulatif peut être présenté.

Alibert	Chardenet	Duponteil	Jagerschmidt	Meyer	Saint-Paul
Arrivière	Chardon	Flourens	Lacroix	Michel	Saisset-Schneider
Baudenet	Chareyre	Fontaneilles	Le Goux	Ogier	Sée
Berget	Charguéraud	Fuzier	Luquet	Paulet	Tardit
Binet	Colson	Gabelle	Lyon	Poincaré	Thiers
Bizet	Corneille	Gautier	Marguerie	Porché	Varagnac
Bizot	Cotelle	Gervais de Rouville	Maringer	Privat-Deschanel	Viguié
Blanc	Dabat	Guéret-Desnoyers	Martin	Rabier	Worms
Blum	De Moüy	Guillaumot	Matter	Reynaud	Wurtz
Boulloche	Delatour	Hébrard de Villeneuve	Mauclère	Ripert	You
Bousquet	Deloncle	Herbette	Mayniel	Romieu	
Bruman	Dugas	Imbart de La Tour	Mazerat	Rousseau	

Il est possible de préciser le grade de chacune de ces personnes.

Conseillers d'État (53)				Mâîtres des requêtes (16)	Auditeur (1)
Arrivière	Deloncle	Matter	Sée	Alibert	Ripert
Baudenet	Duponteil	Mauclère	Tardit	Berget	
Bizet	Flourens	Mayniel	Varagnac	Binet	
Bizot	Fontaneilles	Mazerat	Viguié	Blum	
Blanc	Gabelle	Meyer	You	Chardenet	
Boulloche	Gautier	Michel		Corneille	
Bousquet	Gervais de Rouville	Ogier		Dugas	
Bruman	Guéret-Desnoyers	Paulet		Fuzier	
Chardon	Hébrard de Villeneuve	Poincaré		Guillaumot	
Chareyre	Herbette	Privat-Deschanel		Imbart de La Tour	
Charguéraud	Jagerschmidt	Rabier		Lacroix	
Colson	Luquet	Reynaud		Le Goux	
Cotelle	Lyon	Romieu		Porché	
Dabat	Marguerie	Rousseau		Thiers	
De Moüy	Maringer	Saint-Paul		Worms	
Delatour	Martin	Saisset-Schneider		Wurtz	

## *L'une des principales obsessions : enrayer le départ au front des membres du Conseil d'État*

La lettre précitée du 19 décembre adressée au garde des Sceaux est significative sur ce point. Après avoir recensé le nombre de maîtres des requêtes (9) et d'auditeurs (4) présents à Bordeaux, le vice-président poursuit : « Parmi ceux-ci, sept dont un commissaire du Gouvernement ont été classés dans les services auxiliaires ; un neuvième qui avait été réformé doit passer prochainement la visite médicale. Si ces membres étaient appelés à remplir leurs obligations militaires, le Conseil d'État serait entièrement désorganisé et serait hors d'état de remplir sa mission. J'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir demander à M. le Ministre de la Guerre de décider que les maîtres des requêtes et les auditeurs qui ont été classés ou maintenus dans les services auxiliaires seront placés dans la position de sursis d'appel, sans limitation de durée, de façon à leur permettre de continuer leur service au Conseil d'État<sup>58</sup>. » Les archives contiennent un dossier spécifique intitulé *Classeur sur les membres 1914-1919*<sup>59</sup> comprenant un très grand nombre de « demandes de prolongation du sursis d'appel des membres du Conseil » adressées au ministre de la Guerre. Ces demandes sont toutes formulées selon le même modèle préimprimé (ce qui démontre le caractère usuel, voire routinier de ces demandes) et motivées de la manière suivante : « une nouvelle prolongation entièrement justifiée par les raisons impérieuses de service ». À l'appui de ces requêtes, on trouve des formulaires dactylographiés, sortes de fiches individuelles élaborées sur le même modèle. Pour l'exemple, il est possible de retranscrire la fiche d'un auditeur.

Renseignements destinés à appuyer les demandes de sursis d'appel	
Nom et prénoms	Wlhil, Henri
Fonction	Auditeur de première classe. Section des Finances. Rapporteur des dossiers de liquidation des pensions militaires
Situation familiale	Marié
Matricule militaire	690
Classe	1908
Service armé ou auxiliaire	Service armé
Grade	Maréchal des logis
Affectation	Centre d'instruction d'artillerie au mont Valérien
Demande de sursis accordée par	ministre de la Guerre
Justification	Nécessité de service

58 AN, 20040382/366. Précisons qu'aucune réponse du ministre de la Guerre n'a été enregistrée.

59 AN, 20040382/366.

## *Une nécessité : réintégrer les conseillers d'État en service extraordinaire*

Pour pallier le manque d'effectifs, le Conseil d'État essaie, au fil de l'eau, de renforcer ses troupes en réintégrant progressivement, même de manière provisoire, des conseillers d'État placés en service extraordinaire. Pour absorber une charge de travail toujours croissante et assurer une activité caractérisée, surtout en ce qui concerne ses fonctions consultatives, par l'urgence, le Conseil tente d'inciter certains de ses membres en « service extérieur » à reprendre un service effectif.

Une lettre du secrétaire général adressée le 27 octobre au conseiller d'État Pierre Bousquet est tout à fait représentative de cette situation : « *M. le Vice-président me prie de répondre à votre lettre du 22 octobre l'informant que vous vous mettez à sa disposition au cas où votre présence serait jugée nécessaire. Elle est en effet très désirable et serait très utile, la section des finances étant très occupée et les dossiers de pensions arrivant en très grand nombre. Vous demandez à rester à Paris jusqu'au moment où vous aurez passé le nouvel examen du Conseil de révision auquel sont assujettis les hommes du service auxiliaire. M. le Vice-président vous demande de nous informer à quelle date les hommes de votre classe devront passer cette visite. Si cette date devait être encore éloignée vous pourriez venir ici reprendre votre service et éventuellement passer à Bordeaux cette visite. Quant à la fonction que vous remplissez au Comité national des aides et de prévoyance en faveur des soldats, il vous sera sans doute facile de vous faire remplacer*<sup>60</sup>. » Les procès-verbaux de l'Assemblée générale font bien mention de la présence de Pierre Bousquet au sein de la section des Finances.

D'autres échanges épistolaires de même nature ont été retrouvés. Cette démarche s'avère fructueuse car les procès-verbaux font régulièrement mention de la présence de conseillers d'État en « service extraordinaire ». Il est alors possible d'en dresser un état :

Bizot	Fontaneilles	Paulet
Boulloche	Gabelle	Poincaré
Bousquet	Luquet	Privat-Deschanel
Charguéraud	Martin	You
Dabat	Matter	
Imbart de La Tour	Mauclère	
Duponteil	Ogier	

## *L'impossibilité de recruter de nouveaux membres*

La période ne permet pas de pallier le manque d'effectifs par le recrutement de nouveaux auditeurs. Malgré les difficultés rencontrées, il n'apparaît pas pertinent, dans la période de crise que connaît alors le pays, de procéder sereinement au recrutement de nouveaux auditeurs. C'est ce qu'écrit dès le 15 septembre le vice-président au garde des Sceaux : « *Les circonstances actuelles ne permettent pas de procéder au concours et il me paraît indispensable de faire connaître immédiatement*

60 AN, 20040382/367.

*aux intéressés que la date du prochain concours sera ultérieurement fixée. Quelle que soit cette date, le concours devra être réservé aux candidats qui auraient pu se faire inscrire au mois de septembre 1914, comme réunissant les conditions exigées par l'article 5 du décret du 21 avril 1913. Il est, en effet, de toute équité de permettre l'accès du futur concours à des jeunes gens qui achevaient leur préparation lorsqu'ils ont été appelés sous les drapeaux : quelques-uns d'entre eux avaient pris part aux épreuves du concours de l'an dernier, avaient été déclarés admissibles et, ayant déjà témoigné d'un savoir réel, étaient en droit d'espérer pour cette année leur admission définitive. Si vous partagez l'avis exprimé sur cette question par le bureau du conseil, je vous serai obligé de vouloir bien soumettre à la signature du président de la République le projet de décret ci-joint<sup>61</sup>. »* Le 29 septembre, le ministre répond : *« J'ai l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli une ampliation du décret reportant du mois de décembre prochain à une date qui sera ultérieurement fixée le concours pour une place vacante d'auditeur de 2<sup>e</sup> classe au Conseil d'État<sup>62</sup>. »* Dès lors, le Conseil devra assurer un service continu et régulier avec des effectifs toujours aussi réduits.

Malgré le peu d'informations disponible sur les personnels du Conseil d'État durant cette période, un constat peut aisément être dressé : le manque de moyens humains rend ardues les missions qui lui sont confiées. Dans la mesure où le Conseil d'État est une institution à la fois chargée de conseiller le Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions administratives et de contrôler l'action administrative sur un plan juridictionnel, dans l'urgence et en état de guerre, il convient désormais de mettre en lumière la façon dont il s'est organisé pour assurer quotidiennement son travail.

## Le Conseil d'État au travail

À l'instar de toute structure institutionnalisée, le Conseil aurait dû produire des documents relatifs à l'organisation du travail et aux procédures suivies visant à l'adoption d'une décision : soit un avis consultatif, soit une décision juridictionnelle. En effet, d'après les canons traditionnels de la sociologie, le fonctionnement interne d'une organisation ne peut être rationnel que s'il est soumis à un processus réglé par le droit : c'est le principe du modèle wébérien. Malheureusement, les ressources documentaires accessibles n'offrent que peu d'éléments permettant de rendre précisément compte des méthodes de travail en son sein. De la même manière, aucun élément n'a été trouvé concernant le travail des personnels administratifs ; cependant, ce manque d'informations peut aisément se comprendre par l'absence de nécessité de renouveler et de rééditer

---

61 AN, BB 301701.

62 AN, BB 301701, A 1. 114. Le président Poincaré a signé le décret suivant : « Article 1. Le concours à ouvrir pour une place vacante d'auditeur de 2<sup>e</sup> classe au Conseil d'État est reporté du mois de décembre prochain à une date qui sera ultérieurement fixée. Art. 2. Seront seuls admis à prendre part à ce concours les candidats qui auraient pu se faire valablement inscrire au mois de septembre 1914 comme réunissant les conditions spécifiées à l'article 5 du décret du 21 avril 1913. »



des ordres de travail connus et assimilés par les agents dans la mesure où la besogne et les routines administratives sont les mêmes, que le Conseil siège à Paris ou à Bordeaux.

Dès le 12 septembre, le secrétaire général fait, dans une lettre, un aveu cinglant : « *Nous avons pensé que le Conseil serait peu occupé à Bordeaux et que le déplacement était de pure forme. Mais il n'en est pas ainsi et je crois, au contraire, que nous allons avoir pas mal de besogne. Nous recevons des dossiers d'affaires urgentes ou non que l'on examine au fur et à mesure de leur arrivée et qui ont donné lieu déjà à quatre assemblées générales et à quelques réunions de sections*<sup>63</sup>. » L'adaptation du fonctionnement interne de l'institution à la nécessité d'assurer, en période de guerre, en sous-effectifs et sans véritables moyens, la continuité du service public, sera le *leitmotiv* de l'organisation tant au sein des sections administratives (1) que contentieuses (2).

### Une activité consultative démesurée

À titre liminaire et sur un point strictement méthodologique, un document riche en informations doit être considéré comme la base de toute analyse des fonctions consultatives du Conseil d'État durant la période considérée : le recueil des *Procès verbaux des affaires administratives du 3 septembre au 29 décembre 1914*<sup>64</sup> se présente comme un registre manuscrit de plus de trois cents pages complété par une table des matières, dans lequel on trouve la transcription des débats qui se sont déroulés lors des séances de l'assemblée générale.

#### *La priorité absolue de tous les membres du Conseil d'État : conseiller le Gouvernement*

Pour répondre, en cette période de guerre, aux besoins croissants du Gouvernement en matière d'avis consultatifs, les travaux des sections administratives n'ont pas été suspendus... alors que le service du contentieux a, lui, été ordinairement suspendu du 15 août au 15 octobre 1914 en raison des « vacances judiciaires ». Un décret du 11 août 1914 a même procédé à l'affectation provisoire aux différentes sections administratives de tous les membres du Conseil (principalement ceux de la section du contentieux) non empêchés par leurs obligations militaires, ce qui démontre, pour l'institution, la nécessité de s'adapter au flux des contraintes pesant sur elle. Et comme sa principale mission est d'assurer le conseil du Gouvernement, il ne paraît pas incongru que, devant l'urgence et l'obligation pour le pouvoir exécutif de prendre rapidement les décisions nécessaires, les moyens de l'activité consultative soient provisoirement renforcés pour répondre à la demande gouvernementale. De ce fait, toutes les forces en présence ont été, du 15 août au 15 octobre 1914, concentrées au sein des sections administratives.

---

63 AN, 20040382/367.

64 AN, AL 5382.

### *La centralisation à Bordeaux de toutes les affaires administratives*

Une lettre du 22 septembre adressée par le secrétaire général à M. Chassigneux, agent administratif resté à Paris, permet de comprendre comment le Conseil s'est adapté aux circonstances de guerre en réorientant ses méthodes de travail : « *M. le Vice-président m'a remis le bordereau ci-joint indiquant les affaires administratives que vous avez reçues à Paris ; après instruction des présidents de section, il a été décidé que toutes ces affaires devront être envoyées à Bordeaux ; si, d'autre part, il vous en parvenait d'autres, envoyez-les-nous, elles seront enregistrées ici*<sup>65</sup>. » Cet ordre de travail permet de rationaliser, de fluidifier et de simplifier le travail du Conseil en fixant le siège exclusif de l'exercice de sa fonction consultative à Bordeaux. Si l'on avait pu douter qu'il subsistait à Paris une quelconque activité consultative, il n'en est rien : l'activité du Conseil se déroule intégralement dans la capitale girondine et le siège parisien n'apparaît plus que comme un « secrétariat ».

### *La détermination du cadre général de travail*

Le registre des procès-verbaux<sup>66</sup> précité retranscrit les propos tenus par le vice-président lors de la séance « inaugurale » du 4 septembre<sup>67</sup>. En vertu de son autorité hiérarchique et de son pouvoir d'organisation du fonctionnement des services, le vice-président a en effet arrêté l'ordre des travaux et un calendrier des réunions des différentes sections administratives. On observe alors que, même durant cette période particulière, l'institution a le souci d'encadrer le travail de ses membres.

*Assemblée générale : Le vendredi, à 4 heures.*

*Section des Finances. Mardi à 9 h 1/2.*

*Section de l'Intérieur. Mercredi à 3 h.*

*Section de Législation et Section des Travaux publics. Jeudi à 3 h.*

*Lorsqu'il y aurait lieu de tenir des séances en dehors des jours et heures ainsi fixés, M.M. les membres du Conseil d'État en seront informés, dans la mesure du possible, par des avis manuscrits apposés 21, rue Vauban et à l'hôtel Cobineau, où ils pourront les consulter : le matin, de 9 h 1/2 à 10 h 1/2 ; l'après-midi de 3 h 1/2 à 4 h 1/2.*

65 AN, 20040382/367.

66 AN, AL 5382.

67 Laquelle s'est ouverte à 5 heures du soir devant les membres suivants présents : Lyon ; Hébrard de Villeneuve ; de Moüy ; Corelle ; Mayniel ; Sée ; Saisset-Schneider ; Colson ; Blanc ; Reynaud ; Baudenet ; Deloncle ; Romieu ; Rabier ; Saint-Paul ; Chareyre ; Gautier ; Meyer ; Viguié ; Maringer. Il est ensuite précisé que la séance est levée à 6 heures et demie.

## *L'inventaire des affaires administratives traitées*

Un *Registre général des affaires administratives enregistrées*<sup>68</sup> est destiné à l'enregistrement de toutes les affaires administratives transmises par les ministères au Conseil d'État. Ce document, qui consiste en un tableau à plusieurs entrées, comporte les informations suivantes : numéro d'enregistrement, date d'arrivée, analyse rapide de l'affaire, nom des rapporteurs, sens de la décision en section, sens de la décision en Assemblée générale, date du renvoi au ministre et observations potentielles<sup>69</sup>. Ce registre permet un recensement systématique de toutes les affaires administratives enregistrées puis traitées du 4 septembre au 28 décembre : on en dénombre 404. Ce chiffre assez impressionnant montre l'ampleur de la tâche incombant aux membres du Conseil d'État durant cette période. Pour compléter ces informations, il est possible de fournir quelques indications sur la première et la dernière affaire traitée. La première affaire enregistrée (n° 1), au rapport de Romieu, concerne la surprime de la Caisse d'assurance en cas de décès et les risques de guerre. Elle a fait l'objet d'une délibération le 5 septembre. La dernière (n° 404), au rapport de Dugas, porte sur un projet de décret sur les legs de *Dame Veuve Fourrez aux Petites sœurs des pauvres de Rouen* : le Conseil a été saisi le 28 décembre, le projet adopté le 29 et le dossier a été renvoyé au ministère concerné le 30. Par ailleurs, pour compléter l'analyse microscopique, il est possible de mettre en exergue un recueil spécifique – seul document de ce type ayant été retrouvé – intitulé *Ministère de l'Intérieur. Conseil d'État – Enregistrement*<sup>70</sup>. Il s'agit d'un registre manuscrit se présentant sous la forme d'un tableau chronologique à plusieurs entrées (numéro d'ordre, date d'arrivée, date d'envoi, nom de la collectivité concernée, analyse sommaire de l'affaire) dans lequel sont consignées les affaires administratives relevant du ministère de l'Intérieur et transmises pour avis au Conseil d'État au cours du dernier trimestre de l'année 1914. On recense alors 72 dossiers transmis.

## *Le recensement des membres ayant participé aux travaux des sections administratives*

Après avoir présenté les effectifs du Conseil d'État selon un prisme macroscopique (*supra*, II), il convient désormais d'examiner, selon un point de vue microscopique, leur répartition au sein des sections administratives.

---

68 AN, AL 7275 à 7284.

69 Par ailleurs, les cartons de la série AL numérotés 7275 à 7284 contiennent l'ensemble des papiers relatifs aux affaires traitées. Il s'agit, en réalité, de pochettes en carton, chacune pour une affaire. Chaque pochette comporte les projets de textes, les lettres de saisine des ministères, parfois les notes des rapporteurs. Sur la couverture sont indiqués plusieurs marqueurs de référencement et d'identification : un « L » ou un « D », pour savoir s'il s'agit d'un projet de loi ou de décret ; l'inscription de l'administration centrale émettrice (« Justice », « Intérieur », « Travaux publics », « Finances », etc.) ; le nom de la ou des sections du Conseil d'État saisies ; ainsi que le « sort » donné au projet : « adopté », « avis défavorable ». Parfois, on trouve la date d'adoption du projet de texte et la date de parution au *Journal officiel*, comme pour assurer le suivi des textes.

70 AN, F1 A 3174/10.

Le *Registre des procès-verbaux de l'Assemblée générale* précité permet de dresser un tableau général des membres ayant participé aux travaux des sections administratives. Cependant, une réserve doit immédiatement être posée. On sait que l'Assemblée générale comprend ordinairement le vice-président, les présidents de section et tous les conseillers d'État. Or, d'autres membres du Conseil d'État (maîtres des requêtes et auditeurs) ont évidemment aussi participé aux travaux ; toutefois, leur présence n'est pas mentionnée. Dès lors, pour parvenir à obtenir une photographie le plus précise possible, il a été procédé en deux temps : d'abord, le relevé des présents, tel qu'indiqué sur chaque procès-verbal ; ensuite, le recensement systématique du nom des rapporteurs sur chaque projet de texte.

Ce travail peut être réuni dans un tableau.

Conseillers d'État en service ordinaire		Conseillers d'État en service extraordinaire	Maîtres des requêtes et auditeurs
Arrivière	Herbette	Bizot	Alibert
Baudenet	Jagerschmidt	Boulloche	Berget
Berget	Lyon	Bousquet	Binet
Blanc	Marguerie	Charguéraud	Blum
Bruman	Maringer	Dabat	Chardenet
Chardon	Mayniel	Delatour	Corneille
Chareyre	Meyer	Duponteil	Dugas
Colson	Rabier	Fontaneilles	Fuzier
Cotelle	Reynaud	Gabelle	Guillaumot
De Moüy	Romieu	Luquet	Imbart de La Tour
Gervais de Rouville	Rousseau	Martin	Lacroix
Deloncle	Saint-Paul	Matter	Le Gouix
Desnoyers	Saisset-Schneider	Mauclère	Ripert
Flourens	Sée	Ogier	Thiers
Gautier	Tardit	Paulet	Worms
Hébrard de Villeneuve	Varagnac	Poincaré	Wurtz
You	Viguié	Privat-Deschanel	

Par ailleurs, ce relevé systématique des noms permet de dresser, pour toute la période étudiée, une sorte de tableau général des présences des membres. Pour des raisons de lisibilité, il est impossible de le reproduire ici. Trois constats généraux peuvent être présentés. Premièrement, l'Assemblée générale s'est réunie, entre le 4 septembre et le 29 décembre inclus, à 27 reprises. Deuxièmement, MM. Sée, Lyon, Mayniel, Cotelle, de Moüy, Hébrard de Villeneuve, Marguerie, Saisset-Schneider, Colson, Reynaud, Baudenet, Deloncle, Romieu, Rabier, Saint-Paul, Gautier, Chareyre et Meyer ont été présents, à quelques exceptions près, à toutes les séances et sur l'ensemble de la période considérée. Troisièmement, enfin, on observe une sorte de rotation des membres : certains cessent de siéger tandis que d'autres prennent la place, et ainsi de suite. Ainsi, la fin octobre constitue un

tournant dans la mesure où plusieurs membres ne sont plus présents tandis que d'autres les remplacent pour siéger jusqu'à la fin décembre.

Il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette étude, de proposer une analyse de l'activité consultative du Conseil d'État<sup>71</sup>. Toutefois, il est possible de mettre en avant l'idée selon laquelle conseiller le Gouvernement de septembre à décembre 1914 (en réalité sur toute la durée de la guerre) s'avère être une gageure dans la mesure où, privée de moyens matériels et humains, l'institution a fait face à une charge croissante de travail. Malgré ces contraintes, le Conseil a fait preuve d'une efficacité collégiale *a priori* remarquable en observant le plus profond respect de la loi tout en intégrant les circonstances exceptionnelles que traversait la République.

## Une activité contentieuse soutenue

La section spéciale du contentieux se trouve dans une situation très préoccupante dès les premières semaines du conflit. Outre l'affectation, par le décret du 11 août 1914, aux sections administratives des membres de la section du contentieux, la reprise des travaux de cette dernière est vécue par le vice-président avec une forte appréhension : ce dernier s'adresse même, le 6 octobre, à ses collègues. Voici les termes de sa lettre :

*« Nous approchons du 15 octobre, date à laquelle le Conseil d'État reprend en temps normal le cours régulier de ses travaux. Les événements n'ont pas permis au Conseil de prendre cette année ses vacances habituelles ; mais, comme d'ordinaire, le service du contentieux a été suspendu du 15 août au 15 octobre [...]. J'estime qu'à partir du 15 octobre, le Conseil d'État doit être à même d'exercer la plénitude de ses attributions, y compris celles qui se rapportent à la juridiction contentieuse. Sans doute, l'absence de la plupart des maîtres des requêtes et de la presque totalité des auditeurs rendra difficile le fonctionnement de cette juridiction ; mais je compte sur le dévouement des conseillers pour assurer le service dans la mesure nécessairement réduite où il devra être constitué. L'organisation spéciale à laquelle il faudra recourir a déjà été étudiée par Messieurs les Présidents Mayniel et de Moüy. Les affaires rapportées et jugées ne seront pas nombreuses ; mais il importe de prendre des mesures pour que le cours de la justice administrative ne soit pas interrompu. Ce résultat ne peut être obtenu que si les conseillers d'État et les maîtres des requêtes qui ne sont pas actuellement à Bordeaux peuvent rejoindre leurs collègues. Bordeaux est devenu le siège du Gouvernement et par suite le lieu où le Conseil d'État doit légalement tenir ses séances. Pour me conformer aux indications qui m'avaient été données par le Gouvernement, j'ai fait connaître à mes collègues, lorsque le départ de Paris a été décidé, que la présence à Bordeaux de tous les conseillers d'État ne paraissait pas à ce moment nécessaire, et j'ai invité mes collègues à indiquer leurs convenances personnelles, de façon à en tenir compte dans la désignation des membres qui suivraient le Gouvernement. Il suffisait à cette époque que le nombre*

---

71 Voir *infra* dans cet ouvrage, Olivier Carton, « Premier regard sur l'activité consultative du Conseil d'État durant la Première Guerre mondiale ».

*de ces membres fût assez important pour éviter le risque de ne pouvoir délibérer valablement faute du quorum fixé par la loi. Or ce quorum est aujourd'hui menacé. Les 22 conseillers d'État venus à Bordeaux n'y sont plus tous aujourd'hui : des raisons de divers ordres, missions, intérêts légitimes et exceptionnels de famille, de santé, ont motivé certains départs. Des collègues attendent avec impatience que le Conseil soit complété pour pouvoir à leur tour faire certaines absences que les événements leur imposent, de telle sorte qu'alors même que la suspension du service du contentieux devrait être provisoirement maintenue, je devrais, même dans cette hypothèse, inviter mes collègues éloignés de nous à venir prendre leurs fonctions à Bordeaux. Le Conseil d'État a reçu du législateur une délégation particulièrement importante ; il est indispensable qu'il soit constamment à même de remplir la mission de haute confiance qui lui a été attribuée. En se rendant à Bordeaux, mes collègues accompliront un devoir de leur charge, et je les invite à prendre leurs dispositions en conséquence<sup>72</sup>. »*

Cette lettre suscite plusieurs réflexions. D'abord, le Conseil, à l'instar des autres institutions délocalisées dans la précipitation, avait sans doute mal apprécié l'ampleur de la tâche qui lui incomberait en Gironde ; d'où la faible proportion de membres sollicités pour se transporter à Bordeaux. Ensuite, une réorganisation profonde et structurelle paraît nécessaire pour pallier la pénurie des effectifs. En outre, Bordeaux étant provisoirement devenu le siège du Gouvernement, le vice-président affirme que les affaires contentieuses devront elles aussi y être traitées intégralement. Enfin, et surtout, malgré l'état d'exception et les circonstances exceptionnelles qui autorisent, sur ce fondement, une dérogation aux règles de formes, de procédures ou de compétence<sup>73</sup>, le Conseil d'État exige pour lui-même, afin d'assurer la continuité et la régularité du service public de la justice administrative, le respect strict de ces mêmes formes : le vice-président insiste en effet sur le souci de délibérer valablement en respectant notamment le quorum imposé par les textes en vigueur. L'état d'exception ne légitime ainsi pas, selon René Marguerie, vice-président du Conseil d'État, une restriction au respect de l'état de droit.

### *Une section spéciale réorganisée au gré des circonstances de guerre*

Le 23 octobre, le président de Moüy, en qualité de président de la section de législation et de la justice, présente un *Projet de décret relatif aux conditions de fonctionnement pendant la durée de la guerre, de la section spéciale du contentieux instituée au Conseil d'État par l'article 96 de la loi du 8 avril 1910* dont voici la substance : « *Pendant la durée de la guerre, la réduction du personnel du Conseil d'État ne permettra plus le fonctionnement distinct des trois sous-sections que comprend actuellement la section spéciale du contentieux. Cette dernière devra donc procéder au jugement des affaires pendantes devant elle en séance de section plénière. Pour*

---

72 AN, 20040382/367.

73 Voir *infra* dans cet ouvrage, Bernard Stirn, « La guerre, source d'innovations jurisprudentielles ».

*cela, il faut que les dossiers répartis entre les sous-sections soient renvoyés à la section pour l'instruction et pour le jugement. Le projet de décret a pour but de donner au président de la section le droit d'ordonner ce renvoi, droit que ne lui confère pas la réglementation actuelle*<sup>74</sup>. » Cet extrait est primordial pour comprendre les conditions de travail des membres de la haute assemblée. D'abord, ce texte propose une nouvelle – et temporaire – organisation de la section du contentieux. Ainsi, pour s'adapter aux circonstances, l'organigramme de la Section a été revu et simplifié pour permettre la réalisation de l'objectif principal, à savoir la tenue d'audiences en bénéficiant de formations de jugement au complet : la répartition des dossiers en chambres spécialisées, apanage du temps ordinaire, n'a plus lieu d'être et les circonstances particulières de la guerre et de la pénurie de membres imposent un traitement regroupé des affaires au sein d'une même section, unique. Ensuite, malgré l'urgence, le Conseil a toujours le souci de respecter les formes et de placer continuellement son activité sous l'empire de la légalité. C'est la raison pour laquelle, pour s'adapter aux circonstances, les règles de la procédure administrative contentieuse ont été modifiées.

*Recensement des membres du Conseil d'État  
ayant siégé au contentieux*

À l'instar de ce qui a été présenté pour les membres ayant contribué aux sections administratives, les développements qui suivent concernent l'analyse microscopique des effectifs ayant participé aux travaux de la section du contentieux. Les registres des décisions de ladite section constituent ainsi la principale source d'information<sup>75</sup>. On répertorie, sur l'ensemble de la période examinée, 16 membres, ce qui est assez peu et, surtout, ce qui est loin de l'objectif de 22 – permanents ! – évoqué par le vice-président.

Alibert	Fuzier
Binet	Guillaumot
Chardenet	Mayniel
Chareyre	Mazerat
Corneille	Porché
Marguerie	Ripert
De Moüy	Romieu
Dugas	Worms

74 AN, AL 5382.

75 AN, AL 4674 et s.

## *Inventaire des affaires contentieuses traitées*

Les cartons d'archives AL 4674 et suivants contiennent les registres des décisions de la section du contentieux<sup>76</sup> ainsi que les dossiers desdites affaires. Un recensement systématique de ces derniers permet d'affirmer que 114 affaires<sup>77</sup> (dont 11 proviennent d'affaires transmises par le ministère de l'Intérieur<sup>78</sup>) ont été traitées à Bordeaux entre le 29 octobre et le 23 décembre 1914<sup>79</sup>. Outre un inventaire purement arithmétique, ces registres permettent de procéder à un recensement précis de la composition de la formation de jugement pour chaque affaire traitée. Ainsi, il est possible de procéder au relevé systématique du nom des affaires ainsi que ceux : du président de la formation de jugement, du rapporteur<sup>80</sup> du dossier et du commissaire du Gouvernement. Un tableau de synthèse permet d'embrasser la totalité de la situation<sup>81</sup>.

Audience	Lecture	Nombre d'affaires	Président	Rapporteurs*	Commissaires du Gouvernement**
29 octobre	29 octobre	13	Marguerie	Alibert (4) Fuzier (4) Worms (3) Porché (2)	Corneille (13)
29 octobre	29 octobre	7	Mayniel	Alibert (7)	Corneille (7)
19 novembre	19 novembre	6	Marguerie	Alibert (3) Ripert (1) Chareyre (1) Guillaumot (1)	Chardenet (6)
19 novembre	19 novembre	7	Mayniel	Alibert (6) Worms (1)	Chardenet (6) Corneille (1), (Worms)
12 novembre	26 novembre	18	De Moüy	Binet (4) Alibert (5) Dugas (9)	Ripert (9) Mazerat (9), (Dugas)

76 Pour la période étudiée, les classeurs cotés 4 193 à 4 204 sont concernés.

77 Précisons que le chiffre avancé, correspondant à un relevé systématique des décisions rendues, est très différent de (et grandement supérieur à) celui que l'on peut trouver en relevant les décisions publiées au *Recueil Lebon*.

78 Voir AN, F1 A 3174 /10, affaires du ministère de l'Intérieur transmises au Conseil d'État.

79 Il n'y a pas de délibération entre le 23 décembre 1914 et le 22 janvier 1915. Le carton AN, AL 4675 commence avec le dossier n° 4 205 (qui prend la suite de ceux précités) contenant les décisions délibérées et adoptées par le Conseil dans la séance du 22 janvier 1915 et lues en séance publique le 5 février 1915.

80 Soulignons qu'à plusieurs reprises on trouve, dans les dossiers contentieux, le nom d'un rapporteur barré et remplacé par le nom d'un autre rapporteur. Ici, seuls les noms de ceux qui ont effectivement traité les dossiers sont recensés.

81 Pour des raisons de lisibilité, le nom des requérants n'est pas mentionné.



Audience	Lecture	Nombre d'affaires	Président	Rapporteurs*	Commissaires du Gouvernement**
26 novembre	10 décembre	14	De Moüy	Binet (8) Dugas (4) Alibert (2)	Ripert (8), (Binet) Mazerat (6)
3 décembre	3 décembre	3	Marguerie	Romieu (1) Guillaumot (1) Alibert (1)	Chardenet (1), (Romieu) Corneille (2)
3 décembre	3 décembre	5	Mayniel	Porché (1) Alibert (4)	Corneille (1), (Porché) Chardenet (4)
17 décembre	17 décembre	4	Mayniel	Alibert (1) Worms (1) Porché (1) Guillaumot (1)	Corneille (4)
17 décembre	17 décembre	9	Mayniel	Guillaumot (1) Alibert (8)	Corneille (9)
10 décembre	23 décembre	13	De Moüy	Alibert (4) Binet (4) Dugas (5)	Ripert (7) Mazerat (6)
23 décembre	23 décembre	15	De Moüy	Binet (7) Alibert (8)	Mazerat (7), (Binet) Ripert (8), (Alibert)

\* Entre parenthèses, le nombre de dossiers traités.

\*\* Entre parenthèses figure parfois, pour certains commissaires du Gouvernement, le nom du rapporteur « associé ».

Il est en outre possible de dresser les statistiques concernant les dossiers traités par chacun des membres.

Nom	Nombre de dossiers traités
<b>Présidents des formations de jugement</b>	
Marguerie	22
Maynieu	32
De Moüy	60
<b>Rapporteurs</b>	
Alibert	54
Binet	23
Chareyre	1
Dugas	18
Fuzier	4
Guillaumot	3
Porché	4
Ripert	1
Romieu	1

Nom	Nombre de dossiers traités
Worms	5
Commissaires du Gouvernement	
Chardenet	17
Corneille	37
Mazerat	28
Ripert	32

À l'issue de ce recensement, quelques observations peuvent être présentées. D'abord, le nombre de séances est peu important : douze audiences ont été organisées sur près de deux mois, du 29 octobre au 23 décembre 1914. Ce faible nombre est relatif, surtout si l'on prend en compte le fait que les travaux des sections administratives sollicitaient l'ensemble des membres du Conseil. De plus, ces audiences se sont déroulées sur huit journées différentes. Ensuite, les rôles ne semblent respecter aucune logique de nombre : l'audience la plus longue compte 18 dossiers, la plus courte, 3. Un calcul purement arithmétique conduit à une moyenne de 9,5 dossiers par audience. En outre, durant cette période, on recense trois présidents différents, lesquels ont siégé en alternance : Marguerie (trois audiences), Mayniel (cinq audiences) et de Moüy (quatre audiences).

De plus, il est possible de mettre en évidence une répartition stricte des fonctions : trois présidents, neuf rapporteurs et quatre commissaires du Gouvernement. On notera simplement que le conseiller Ripert, bien que principalement commissaire du Gouvernement, a officié une fois en tant que rapporteur. Par ailleurs, les rôles sont organisés pour faire opérer la plupart du temps le même « binôme » rapporteur-commissaire du Gouvernement. Puis on s'aperçoit, après analyse du tableau des statistiques personnelles, que les conseillers les plus sollicités sont les suivants : de Moüy en tant que président, Alibert en tant que rapporteur et Corneille en tant que commissaire du Gouvernement. Enfin, hormis quelques exceptions, la date de tenue de l'audience et de lecture des arrêts est la même (affaires concernant neuf audiences sur douze), les circonstances de guerre expliquant certainement cette rapidité de traitement des dossiers et de gestion des flux contentieux<sup>82</sup>.

Tout comme l'activité consultative, il ne nous appartient pas de procéder à l'analyse de la fonction contentieuse du Conseil d'État durant le dernier trimestre de l'année 1914<sup>83</sup>. Cela étant, nous pouvons affirmer que, bien que les moyens aient été notoirement insuffisants, le Conseil d'État a pu assurer son rôle de juge de la légalité de l'action administrative conscient de la situation d'état de guerre et des nécessités imprévues qui en découlent. Si, d'octobre à décembre, l'activité contentieuse est soutenue, peu d'innovations jurisprudentielles<sup>84</sup> ont vu le jour durant cette période.

82 Voir *infra* dans cet ouvrage Jean Barthélemy, « Juger l'état de guerre : le contentieux du Conseil d'État et des juridictions administratives ».

83 Voir *infra* dans cet ouvrage Jean Barthélemy, *op. cit.*, et Bernard Stirn, *op. cit.*

84 Hormis peut-être l'arrêt *Cnudde* du 3 décembre 1914.

Juge de la légalité ordinaire, le Conseil d'État est devenu, par la force des choses, préoccupé au premier chef de l'intérêt général, le juge de la légalité de guerre.

\*

\* \*

Telles furent les conditions dans lesquelles le Conseil d'État a suivi le Gouvernement à Bordeaux entre septembre et décembre 1914. Au terme de cette étude, il paraît tout d'abord nécessaire de s'interroger sur la portée de la présente recherche archivistique. Comme les développements précédents le démontrent, les informations contenues dans les documents originaux accessibles sont le plus souvent lacunaires et ne permettent pas de présenter précisément la réalité du Conseil d'État durant les quatre premiers mois de la Grande Guerre : sans doute les circonstances et les déplacements successifs des documents ont-ils eu raison de leur intacte conservation. L'immersion, même superficielle, dans la « chambre des machines » de l'institution a cependant permis de construire une sorte de science administrative d'un Conseil d'État en guerre, une institution en apesanteur, non pas coupée des réalités sociales, militaires, juridiques ou institutionnelles, ni de l'État ou de la légalité, mais placée dans une sorte de sas spatio-temporel, coupée de ses moyens ordinaires de fonctionnement, amputée d'une partie de son personnel mais devant malgré tout assurer la continuité de l'État. Il était important, avant tout effort de théorisation et d'analyse de ses activités consultatives et contentieuses, de se pencher sur les réalités concrètes et de prendre conscience d'une préoccupation primordiale : le sens de l'État fait partie des gènes du Conseil d'État et ce dernier a œuvré, tout au long de la guerre, à ce que l'état de droit, la démocratie et la République remportent la victoire. Préoccupé par la préservation de l'intérêt général, imprégné du principe essentiel de survie de la nation, il a contribué à faire vivre, même en temps de guerre, même à un rythme réduit, les institutions républicaines.



Séance du 18 novembre 1914 à Bordeaux, salle Franklin : Henri Berget, Émile Varagnac, Abel Flourens, Henry Hébrard de Villeneuve, Joseph Reynaud et Ernest Meyer sont présents.

Mais alors que le Gouvernement est rentré à Paris depuis le 8 décembre, le Conseil d'État, resté dans le quartier des Chartrons, s'interroge sur son devenir. Un télégramme émis le 26 décembre par le ministre de la Justice lui donne finalement les instructions à suivre : « *Le Conseil est autorisé à rentrer à Paris avant le premier janvier à la date qui vous paraîtrait convenable*<sup>85</sup>. » Le 28 décembre, le Conseil quitte définitivement la salle Franklin. Le 30, il retrouve son hôtel particulier parisien, ses archives, son personnel et ses outils ordinaires de travail.

---

85 AN, 20040382/367.

# Premier regard sur l'activité consultative du Conseil d'État durant la Première Guerre mondiale

Olivier CARTON

Conseiller le Gouvernement est, par définition, une tâche délicate. Cohérence et efficacité normative – et donc administrative – en dépendent. Conseiller un Gouvernement dans une période aussi périlleuse que la Grande guerre met alors en exergue l'importance fondamentale de cette fonction consultative assurée par le Conseil d'État. Hier, l'extinction de la prescription soixantenaire interdisant la consultation des archives du Conseil d'État relatives à ses activités durant le régime de Vichy a permis d'évoquer le rôle consultatif du Palais-Royal auprès du Gouvernement de l'État français<sup>1</sup>. Le poids des circonstances politiques pesa si lourdement sur le Conseil qu'il en perdit une partie de son âme républicaine. Une génération avant, d'autres circonstances, extrêmes elles aussi, s'abattirent sur la France : la Première Guerre mondiale. Le Conseil d'État était déjà, et évidemment, le conseiller du Gouvernement. Comment assura-t-il sa fonction consultative durant ces quelque cinquante mois d'un conflit si meurtrier, si inhumain et si destructeur qu'il affaiblit dramatiquement l'Europe sur la scène internationale et instilla les germes du second conflit mondial tout en faisant croire qu'il s'agissait de la « *der des ders* » ? Le Conseil d'État eut-il conscience des atrocités notamment décrites par Henri Barbusse dans *Le feu* lorsqu'il décrit, par exemple, la mort de Mesnil André, compagnon d'armes<sup>2</sup> ? Un spectacle dont furent probablement témoins les membres mobilisés du Conseil<sup>3</sup> et malheureusement victimes certains d'entre eux.

- 
- 1 Olivier Carton, « Regard sur l'activité consultative du Conseil d'État de 1940 à 1944 : peut-on conseiller innocemment un Gouvernement comme celui de Vichy ? », *RDP* 2010, p. 579-642.
  - 2 « Il était accroupi, la tête pendante en avant entre les jambes, les deux bras posés sur les genoux, les mains demi-fermées, en crochets [...] reconnaissable, malgré ses yeux exorbités et opaques qui louchaient, le bloc de sa barbe vaseuse et sa bouche tordue qui montrait ses dents. Il avait l'air, à la fois, de sourire et de grimacer à son fusil, embourbé, debout, devant lui. Ses mains tendues en avant étaient toutes bleues en dessus et écarlates en dessous, empourprées par un humide reflet d'enfer. C'était lui, lavé de pluie, pétri de boue et d'une espèce d'écume, souillé et horriblement pâle, mort depuis quatre jours, tout contre notre talus, que le trou d'obus où il était terré avait entamé. On ne l'avait pas trouvé parce qu'il était trop près ! », in *Le Feu*, Éd. Payot et Rivages, 2012, p. 319.
  - 3 Une institution réintégré par la plupart d'entre eux, durant le conflit même.

Brièvement déménagé à Bordeaux en début de guerre, ce qui se traduit aujourd'hui par l'absence de quelques mois d'archives exploitables, une fois le front stabilisé, le Conseil réinvestit ses locaux fin 1914. La période est connue pour ses grands arrêts, notamment les arrêts *Heyriès* ou *dames Dol et Laurent* relatifs aux circonstances exceptionnelles ou encore *Camino* quant au contrôle de l'exactitude matérielle des faits<sup>4</sup>. Qu'en fut-il de l'exercice consultatif ? Les questions sont nombreuses : de quelle manière assura-t-il formellement cette fonction ? La guerre le priva-t-elle de ses moyens ordinaires de fonctionnement ? Sut-il agir dans l'urgence ? Les sollicitations gouvernementales furent-elles nombreuses ? Quant au fond, quelles furent ces sollicitations ? Quels domaines juridiques, économiques, techniques, sociaux... furent couverts par le Conseil ? Prit-il en compte les circonstances pour conseiller le Gouvernement et modifier les textes soumis à son analyse ?

Pour répondre à ces questions, il a fallu étudier, de manière presque systématique, les archives du Conseil d'État, disponibles sur le site des Archives nationales, à Pierrefitte, réaliser des clichés d'avis, de notes, des procès-verbaux de l'assemblée générale du Conseil, des rapports parfois encore présents dans ces dossiers<sup>5</sup>. Sur le plan formel, le Conseil d'État fut un conseiller efficace. Les avis rendus par le Palais-Royal sont si divers et si riches qu'il n'est aujourd'hui possible que de dessiner quelques grandes lignes directrices de la fonction consultative ainsi assurée<sup>6</sup>.

## Un Conseil formellement efficace

Le Palais-Royal resta d'une efficacité remarquable durant tout le conflit. Ce « microcosme », selon le mot du doyen Hauriou, intervenait de manière obligatoire ou facultative selon les termes de la loi et de certains décrets, par exemple celui du 3 avril 1886 : quand il était statué par règlement d'administration publique ou par décret en forme de règlement d'administration publique<sup>7</sup>... Cela est notamment dû au maintien de son organisation interne. Le travail qu'il accomplit alors fut aussi régulier que pointilleux.

---

4 Pour une approche universitaire classique de ces célèbres arrêts, voir M. Long *et alii*, *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2015, p. 155 et s.

5 À ce titre, l'auteur entend remercier très chaleureusement Emmanuelle Flament-Guelfucci pour l'aide matérielle décisive qu'elle nous apporta dans l'identification des archives, pour ses encouragements et sa disponibilité, Catherine Minet, maître de conférences à l'université du Littoral Côte d'Opale, directrice du LARJ, pour son soutien matériel aux déplacements sur site ainsi qu'à M<sup>e</sup> Sébastien Marmin, avocat, ancien ATER à l'ULCO, pour ses conseils, son aide et son amitié.

6 Étant précisé que le dépouillement des archives n'est, au jour d'écriture de ces lignes, pas totalement achevé.

7 Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 8<sup>e</sup> éd., 1914, p. 229-238.

## Une organisation préservée

Alors qu'entre 1940 et 1944 le Conseil connut des pénuries matérielles nombreuses, notamment quant au papier disponible pour permettre le travail de ses membres<sup>8</sup>, entre 1914 et 1918, ce ne fut, semble-t-il, pas le cas. Les membres du Conseil n'eurent pas à recourir aux ruses matérielles de l'Occupation comme l'utilisation de tout stock de papier disponible ou des approximations normatives faute de bibliothèque ou d'ouvrage juridique... Non. Les dossiers étaient prêts, complets ; le papier à en-tête ne manquait pas, ce qui incluait la correspondance des présidents de section lorsqu'ils entendaient traiter communément une affaire ; un auditeur rédacteur fut presque constamment rendu disponible pour prendre note des délibérations de l'assemblée générale du Conseil d'État<sup>9</sup>... On trouve parfois, sur les dossiers, la mention manuscrite suivante : « Pièces à la salle » afin que les membres puissent en prendre connaissance.

Le Conseil fonctionne donc aussi normalement que possible. On ne trouve pas trace, dans les procès-verbaux de l'assemblée générale du Conseil, de remarque laissant supposer une difficulté interne. Le règlement intérieur du Conseil a été modifié pour prendre en compte la mobilisation des auditeurs et maîtres des requêtes sous les drapeaux<sup>10</sup>. Le Conseil reçoit les lettres de l'administration développant, ici, un souhait ministériel, exposant, là, une urgence quant à l'adoption d'une solution. Parviennent jusqu'à lui des extraits d'interventions de parlementaires à la Chambre des députés. Elles servent de moyens d'interprétation de la loi. Les pièces administratives des dossiers sont bel et bien présentes : par exemple, les lettres manuscrites de personnes sollicitant un changement de nom.

Le Conseil dispose des moyens matériels pour travailler : les textes sont annotés, barrés, transformés ; ils s'accompagnent de notes explicatives par lesquelles la haute assemblée explique un refus ou informe l'administration concernée des modifications « qui s'expliquent par elles-mêmes<sup>11</sup> ». Et ce travail consultatif ne sera pas ralenti par les circonstances. Le Conseil d'État arrive à répondre à l'urgence d'une sollicitation comme à donner, dans les temps, son conseil plus ordinaire.

L'urgence peut ainsi provoquer une réaction de l'institution dans des délais très brefs. Et les exemples sont très nombreux. Le rapporteur Deloncle note la hâte avec laquelle sa section étudie un projet de décret portant approbation d'une délibération du conseil général de la Réunion relative à l'établissement de taxes de consommation... puisqu'une transmission à l'assemblée générale est prévue dès le lendemain ! Cette quasi-instantanéité peut se retrouver également dans un dossier de demande de prorogation d'échéance de bons départementaux de la Seine, le mot « urgent » étant griffonné sur ledit dossier. Reçu le 13 septembre 1916, il

---

8 Olivier Carton, « Regard sur l'activité... », *loc. cit.*, p. 584 et s.

9 Certains procès-verbaux indiquent une transcription « *incomplète* » du fait de la mobilisation de M. « Duployé » (?).

10 Dossier 168788.

11 Cette formule est d'ailleurs préimprimée sur les formulaires utilisés par le Conseil pour émettre ses avis.

est adopté le 14 et est renvoyé le 16, le Conseil prenant tout de même le temps d'adopter une courte note explicative<sup>12</sup>. La haute assemblée entendait faire sien l'aphorisme de Jean Racine : « *Le Conseil le plus prompt est le plus salutaire.* »

Pour les dossiers non urgents, les délais se comptent en semaines<sup>13</sup>, plus rarement en mois, ce qui se justifie, pour cette seconde hypothèse et dans la plupart des cas, par des demandes de renseignements complémentaires.

## Un travail minutieux

### *Quelques données individuelles*

Ce fonctionnement normal dans une période anormale doit certes beaucoup à l'« heureuse organisation » de l'institution (Maurice Hauriou) mais aussi aux qualités individuelles de ses membres, notamment à son vice-président, René Marguerie, omniprésent, et aux présidents de section comme Henry Hébrard de Villeneuve ou Robert de Moüy. D'autres signatures de qualité émergent à cette période : Léon Noël, Léon Blum, à côté d'autres déjà assurées comme celle de : Jean Romieu...

Le rôle du vice-président, qui assura la présidence de la presque totalité des assemblées générales<sup>14</sup>, apparaît essentiel quant au travail collectivement assuré : il met aux voix après avoir sollicité les discussions, met un terme à des échanges qui s'avèrent inféconds, rappelle les desiderata administratifs, loue le travail de certains membres, notamment le conseiller Saint-Paul en matière de décisions du Conseil des prises, veille enfin sur le destin du Conseil en prévenant l'assemblée des conséquences politiques possibles de telle attitude ou de telle interprétation collégiale normative.

L'extrême sérieux du travail accompli collectivement n'interdit pas quelques traits d'humour heureusement transcrits dans les procès-verbaux de l'assemblée générale. Ainsi, le conseiller Jagerschmidt, dans une discussion relative aux substances vénéneuses, le 27 novembre 1915, s'exclame : « *Comment ? On oblige le médecin à écrire lisiblement ? Mais c'est une révolution que cela !* » Puis, le 2 décembre, les débats s'allongeant sur la même thématique, on peut noter cet échange savoureux entre M. Deloncle et le rapporteur du projet :

Deloncle : « *Je n'ai pas avec les coiffeurs les rapports qu'on veut bien me prêter avec les pharmaciens. Je n'ai donc aucun intérêt personnel dans la revendication que*

---

12 Dossier 170624, rapp. Léon Noël.

13 Pour deux exemples parmi des milliers possibles, dossier relatif à l'étude d'un projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 10 juin 1916 : arrivé le 28 juin 1916, examiné en sections réunies le 11 juillet, en assemblée générale le 20 juillet et renvoyé le 22 du même mois ; dossier de concession de mines en basse Ardèche, reçu en août 1916, adopté en section le 17 octobre, en assemblée générale le 4 novembre et renvoyé le 10 novembre.

14 Il fut parfois remplacé par Henry Hébrard de Villeneuve.



*je vais formuler pour eux : je plains leurs clients [...] qui trouveront sur les produits des instituts de beauté l'étiquette verte avec la mention dangereux ».*

Le rapporteur : « *Cela diminuera la vente.* »

Deloncle : « *Je ne fréquente pas les instituts de beauté.* »

Le rapporteur : « *Vous avez tort.* »

### *Un formalisme continûment exigeant*

La glose juridique met en exergue la précision sémantique que le juriste attache aux mots qu'il emploie. Les discussions lexicales, orthographiques et grammaticales qu'eurent les membres du Conseil furent constantes et souvent passionnées, en assemblée générale mais également en sections. Les débats relatifs à un signe de ponctuation jugé maladroit, à une formulation plurielle problématique, à l'utilisation d'un mot plutôt qu'un autre pour éviter l'arbitraire ou l'équivoque, sont très fréquents tout au long de cette douloureuse période. En janvier 1917, le Conseil fut consulté sur un projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi relative à l'établissement de l'impôt sur le revenu. Dans les longues discussions, la voix de Jean Romieu s'élève : « *On pourrait supprimer le mot "doit" et dire : "dans le délai de deux mois, tout contribuable qui, ayant souscrit une déclaration de son revenu, en avise le contrôleur..."* » M. Baudouin répond : « *J'aimerais mieux dire : "en avise le contrôleur dans le délai de deux mois".* » Le président Marguerie précise : « *Le mot "doit" est supprimé ; on met "en avise"* » puis met aux voix. Les exemples sont, sur ce point, innombrables<sup>15</sup>.

Une approche statistique permet d'envisager, sur le plan quantitatif, le poids fort relatif de l'activité consultative du Conseil. Sur le premier semestre 1916, hors avis, 402 dossiers ont été répertoriés et traités par les sections administratives, plus de 40 % de ces dossiers concernent des legs/donations ou des questionnements d'ordre financier : impositions diverses, surtaxes, octroi ; 10 % de ces dossiers les colonies, pourcentage auquel on peut ajouter 3 % de dossiers relatifs à l'Algérie française ; 7 % la donnée récurrente des changements de patronymes et enfin diverses catégories approchant les 3 % : concessions de mines, voies ferrées ou enfin la guerre qui ne fut, quantitativement, guère au centre des sollicitations administratives adressées au Conseil.

Il convient désormais de s'intéresser au contenu des avis ou notes rendus par le Palais-Royal.

---

15 Procès-verbal de l'assemblée générale des 4, 11 et 18 février 1915 quant à un projet de décret portant règlement d'administration publique relatif aux voies ferrées d'intérêt local exploitées directement ou affermées par les départements pour une tergiversation autour des mots « même » ou « identique ».

# Un conseiller préoccupé

Les textes qui nécessitèrent l'analyse du Conseil ont concerné des secteurs sociaux très variés : de l'électrification de la France par l'implantation d'usines hydroélectriques au développement des transports – par les ports, le rail ou les tramways – en passant par l'administration précitée des colonies... Les procès-verbaux de l'assemblée générale offrent parfois l'occasion d'une photographie de l'état d'esprit des conseillers, comme un instantané des mœurs d'une société. L'exemple topique de ce *flash-back* moral est, à nos yeux, le dossier Bérard. D'apparence anodine, ce dossier concerne une demande de changement de nom déposée par un grand-père au nom de ses petits-enfants, dont il a reçu la garde... après le meurtre de sa fille par son gendre, sur un motif de possible adultère. Le dossier, au-delà des faits, est intéressant en ce que les discussions entre les conseillers reprirent après une première mise aux voix qui déboucha, de manière assez rapide, sur l'acceptation de la demande du sieur Bérard. Les faits étaient sordides : le père des enfants avait assassiné son épouse et le prétendu amant de celle-ci. Acquitté du meurtre de la mère, condamné à dix années de réclusion criminelle pour celui de l'amant, il se voit déchu de son autorité parentale non pas pour avoir tué la mère de ses propres enfants... mais pour avoir tué celle-ci devant les enfants ! La démarche entreprise par le grand-père consistait à transmettre aux enfants le nom de jeune fille de leur mère i.e. son propre nom. Après d'importantes discussions, le Conseil d'État revint finalement sur sa position initiale. Il convenait mieux de laisser aux enfants un patronyme d'assassin plutôt que celui d'une femme possiblement adultère !

D'autres discussions furent d'une essence républicaine plus évidente, par exemple, la définition de la laïcité à propos de l'étude d'un legs fait à une mairie en échange d'une messe assurée annuellement ou l'évocation du principe d'égalité à travers les discussions relatives à l'instauration de l'impôt sur le revenu. Deux points méritent d'être évoqués : l'importance de la loi aux yeux du Conseil malgré les circonstances exceptionnelles traversées par la France et les quelques dossiers à dimension militaire traités par la haute assemblée.

## Les lois et circonstances appréciées par le conseiller du pouvoir exécutif...

### *Une loi magnifiée*

La loi est au cœur de l'idéal républicain<sup>16</sup>. Elle ne manquait alors pas d'« oxygène » (J. Robert) et cette toute-puissance ressort clairement de ces archives centenaires. Lorsqu'elle existe, elle est la référence normative absolue, fut-elle critiquée quant à son contenu, fût-elle suspecte d'inconstitutionnalité. Un

---

16 Voir Claude Nicolet, *L'Idée républicaine en France (1789-1924). Essai d'histoire critique*, Gallimard, coll. Tel, 1994, p. 421 et s.

argument que rejette depuis toujours le juge administratif<sup>17</sup>. Les mots employés lors des assemblées générales sont empreints de ce respect absolu de la norme légale : « autorité législative » à propos d'un projet de décret relatif aux voies ferrées d'intérêt local ; le rapporteur Romieu, lors de l'étude d'un projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution d'une loi de 1915 modifiant le Code du travail, ne peut pas être plus explicite lorsqu'il s'exprime ainsi : « *l'organisation qu'elle [la loi] a créée est peut-être un peu compliquée mais nous n'avons qu'à faire l'application qui nous est demandée* » ; le rapporteur Chareyre, en décembre 1915, à propos de l'établissement de l'impôt sur le revenu, est lui aussi sans ambiguïté vis-à-vis de l'œuvre parlementaire :

*« J'ai la ferme intention de ne prononcer aucune parole qui puisse constituer l'éloge ou la critique de cette loi, comme rapporteur du règlement destiné à procurer l'application de la loi, je ne crois pas avoir à la juger. [...] Quand nous établissons un règlement en parfaite communion de pensée avec le législateur, nous devons avoir le souci exclusif de toute autre préoccupation que d'assurer l'exécution de cette œuvre telle qu'elle est sortie des délibérations du Parlement. Je dis que nous ne devons pas chercher à toucher à la loi, même d'une façon indirecte, à la corriger, à y ajouter ce que le législateur n'a pas voulu y mettre, en retrancher quoi que ce soit [...] en respectant scrupuleusement l'esprit<sup>18 19</sup>, ».*

Ce respect plus que scrupuleux, dogmatique même, incluant par ailleurs le réflexe de prendre en compte les débats devant les chambres, ressort de toutes les années d'archives. Il se mue parfois en crainte politique. Le président Marguerie rappela régulièrement le risque à méconnaître la loi. S'opposant à la vision du président de Mouÿ, Jean Romieu, en juillet 1916, et à propos de l'exécution de la loi d'avril 1916 réservant des emplois aux militaires réformés, mit en avant cette peur institutionnelle : « On ira à l'encontre de la volonté du législateur. Il pourra y avoir des abus qui donneront lieu à des critiques : on dira que le Conseil d'État a empiété sur le pouvoir du législateur. Si on voulait étendre le bénéfice de cette loi aux officiers, c'était au législateur de le faire. Il y a là une question de légalité et je crois que nous commettrions une illégalité absolue si nous entrions dans

---

17 CE Sect., 6 nov. 1936, *Arrighi*, D.1938.3.1 concl. R. Latournerie, note Eisenmann.

18 Souligné par nous. Voir également le président Marguerie, le 3 août 1916 : « ... et l'intention du législateur se dégage d'une façon plus que saisissante par la fin de la phrase, qui indique bien que ce qui domine tout, c'est l'examen médical restant à la charge de l'État. Donc c'est bien ce qui a été la préoccupation du législateur lorsqu'il a prévu le RAP », procès verbal de l'assemblée générale, dossier 170481.

19 Le président de Mouÿ s'exprime ainsi à propos de l'étude d'un projet de décret fixant le tarif des indemnités de location de trains : « Il pouvait sembler bizarre qu'on accomplît les prescriptions de la loi en ce qui touche les petites compagnies alors qu'on avait négligé ces prescriptions en ce qui regarde les compagnies d'intérêt général. Après examen, il a paru que la Section n'avait pas à entrer dans ces considérations : elle était saisie d'un projet accomplissant les prescriptions de la loi et n'avait qu'à se conformer à ces prescriptions, sans se demander comment on avait agi pour d'autres compagnies », dossier 169544, procès verbal de l'assemblée générale du 4 novembre 1915, p. 7.

cette voie ; le Parlement pourrait nous le reprocher », ajoutant ultérieurement qu'il y voyait un « *obstacle légal absolument péremptoire*<sup>20</sup> ».

## Les circonstances au centre des préoccupations du Palais-Royal

Les événements qui, littéralement, se « tiennent autour<sup>21</sup> » du droit et du Conseil d'État ne pouvaient pas ne pas être intégrés par la haute assemblée à son analyse juridique. Les circonstances sont en effet omniprésentes dans les procès-verbaux de l'assemblée générale comme dans les rapports parvenus jusqu'à nous. Des circonstances qui, de surcroît, sont de toute nature: militaires évidemment, à travers, par exemple, l'évocation du ravitaillement de la zone de combat de Verdun, économiques<sup>22</sup>, internationales – notamment dans le contentieux du Conseil des prises – industrielles, commerciales<sup>23</sup>, sociales quant au sort fait, par la loi, aux pupilles de la Nation... Les circonstances à venir sont elles aussi envisagées : la reconstruction et l'avenir français passent par le tourisme, notamment américain<sup>24</sup>.

Dès août 1914, le Conseil d'État est consulté pour examiner un projet de décret suspendant provisoirement l'obligation légale de consulter le Conseil supérieur de la guerre pour les mises à la retraite d'office des officiers généraux. La suspension de la loi par un décret... C'est acquiescer à *Heyriès* quatre ans avant de l'imposer sur le plan contentieux !

Ces circonstances, à la plasticité remarquable, sont essentiellement utilisées pour la sauvegarde et la promotion des intérêts du pays. Elles permettent tous les aménagements, toutes les combinaisons normatives pourvu que l'État y trouve son compte. Ici encore, les discussions en assemblée générale offrent de nombreux exemples de ces distorsions juridiques provoquées par les circonstances et soulignées par quelques remarques d'exaspération ou d'assentiment

---

20 Le Conseil d'État décida *in fine* de faire appliquer la loi aux officiers, contrairement à l'opinion de Jean Romieu.

21 Alain Rey (dir.), *Dictionnaire culturel en langue française*, Paris, Éd. Le Robert, 2005, t. I, p. 1568.

22 Les restrictions dues à la guerre ou la peur gouvernementale de retraits d'argent en masse des caisses d'épargne.

23 À propos d'un projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 8 juillet 1866 sur les courtiers de marchandises, le rapporteur E. Rousseau se montre très lâche dans son approche des effets de la réglementation concernant les cours du sucre : « graves objections économiques », « éviter toute cause de trouble quelconque dans le pays, dans les milieux commerciaux, en particulier » (dossier 170082, rapp. p. 9 et 14).

24 Dossier 171126, projet de décret modifiant le règlement d'administration publique du 24 août 1910 sur l'organisation, l'administration et le régime financier de l'Office national du tourisme, procès-verbal de l'assemblée générale du 19 avril 1917.

ressenties par l'auditeur rédacteur et transcrites par lui sur les procès-verbaux<sup>25</sup>. Ainsi Clément Colson en juillet 1916 se montre-t-il très pragmatique : « *On est dans des circonstances anormales et il faut recourir aux procédés anormaux [...] seulement il est bien certain que si la société cesse de fonctionner régulièrement on ne peut garder les effets à échéance éloignée* » ou encore E. Mayer, le mois suivant, s'adressant au président Marguerie : « *Nous nous trouvons dans des circonstances anormales, exceptionnelles, qui dépassent les règles ordinaires du Code civil [...] nous nous trouvons à une époque où l'on laisse l'interprétation juridique malheureusement un peu de côté dans l'intérêt de la pratique*<sup>26</sup> ». Alors que, parfois, sont évoqués différents aspects conceptuels du droit administratif, ici point de théorisation pour les circonstances ! Elles constituent un prisme par lequel passent les demandes administratives avant que le Conseil n'adopte une solution. Elles sont bel et bien l'illustration du « *profond réalisme du droit administratif*<sup>27</sup> »... et de son créateur, qu'il soit revêtu des habits de juge ou de conseiller !

La traduction juridique de cette prise de conscience collégiale se fit durant toute la durée du conflit. En janvier 1917, le Conseil reconnaît ainsi l'utilité publique de l'association dite « Société des amis des arbres et du reboisement des Alpes-Maritimes ». Léon Noël, rapporteur, affirme : « *Votre section estime qu'il y a lieu d'approuver ce projet de décret ; elle considère que, dans les circonstances actuelles, il y a grand intérêt à encourager une association ayant pour but le reboisement [...] à une époque où la guerre entraîne de très importantes destructions de vergers* ». Les conseillers adoptèrent une attitude qui fait indubitablement penser aux différents adages latins suggérant une primauté reconnue à la nécessité du moment sur la force du droit ordinaire. Une version administrative et modernisée du *Salus populi suprema lex* en quelque sorte<sup>28</sup>. Le Conseil d'État passe donc outre la loi, ici comprise en son sens le plus large *i.e.* englobant toutes les règles de droit lorsque ce même droit apparaît inopportun ou freinant l'effort de guerre français.

Cela ne se fit néanmoins pas sans tension. Le président de Moüy s'exprime ainsi à propos d'un projet de réorganisation de l'administration centrale du ministère des Finances : « *C'est après une vive discussion dans les sections qu'on s'est arrêté à la rédaction proposée. La majorité ne conteste pas les objections de M. le rapporteur car l'irrégularité de la mesure est indéniable. Pour moi, je n'ai pas d'hésitation à le reconnaître, si nous étions en temps ordinaire, je n'aurais pas voté la proposition mais les circonstances dominent tout ! [...] Il eût été véritablement inique de faire supporter au personnel les conséquences de la désorganisation des administrations, à ce moment. C'est pourquoi les sections ont estimé qu'il y avait lieu d'adopter les*

25 Les mots « assentiment », « exclamations » ou « rumeurs » se retrouvent ainsi dans les archives et illustrent les humeurs individuelles ou collégiales manifestées voici cent ans.

26 Souligné par nous. Le président de Villeneuve avait adopté la même vision pragmatique en décembre 1915 à propos d'une demande d'octroi à la commune de Fontenay-sous-Bois : « *Ici, il n'y a pas d'objection légale à faire au conseil municipal. Mais les circonstances peuvent exiger une autre solution. Il s'agit de questions d'espèces.* »

27 Didier Truchet, *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 2011, 4<sup>e</sup> éd., p. 218.

28 Voir, par exemple, le « *Necessitas non tollit jus sed suspendit* », in Henri Roland, *Lexique juridique. Expressions latines*, coll. « Carré droit », Paris, Éd. Litec, 2006, p. 206.

*propositions, mais, pour bien montrer qu'il s'agit d'une mesure exceptionnelle, d'une mesure de guerre, elles ont décidé d'introduire la formule "à titre exceptionnel et à raison des circonstances" afin que, plus tard, en temps ordinaire, on ne vînt pas nous opposer le précédent de 1914*<sup>29</sup> ». Le président fut parfois mis en minorité après de vives discussions comme celles qui opposèrent les membres du Conseil quant au sort fait aux pupilles de la Nation, le cadre légal étant apparu équivoque.

## Les dossiers militaires traités par le Conseil d'État

Un des plus fameux mots de Georges Clemenceau reste : « *La guerre est une chose trop grave pour être confiée à des militaires.* » On confia au Conseil d'État un travail quantitativement modeste d'avis et d'améliorations normatives relatifs à la guerre. Les domaines restèrent néanmoins variés : la fixation de crédits, notamment une prorogation exceptionnelle de certains d'entre eux, la simplification ou l'amélioration du fonctionnement administratif, les prises de guerre<sup>30</sup>, des réquisitions, l'évaluation des dommages du fait de la guerre, la mise en place des conseils de révision<sup>31</sup>... et tout un ensemble de dossiers plus négligeables comme un projet de décret tendant à déclarer d'utilité publique le rachat d'une concession des droits de péage s'achevant prématurément du fait de la destruction du pont de Précy lors de la bataille de la Marne.

De manière globale, le Conseil d'État, toujours très à l'écoute des demandes ministérielles, apprécia et corrigea, avec célérité, les dossiers indispensables à l'effort de guerre et/ou à la préservation de la paix sociale<sup>32</sup>. Les transformations juridiques opérées au sein de l'assemblée générale du Palais-Royal seront, dans ces dossiers comme dans les autres, entérinées à main levée et à la quasi-unanimité, signe d'une recherche consensuelle.

Les demandes militaires ne débouchèrent pas sur la délivrance d'un blanc-seing administratif. Le Conseil dénonça, lorsqu'il en détecta, des situations trop

---

29 Souligné par nous.

30 Des décisions qu'il faut interpréter « de New York » pour ne pas altérer la qualité des relations diplomatiques franco-américaines, le contentieux soulevé étant relatif au rachat d'un cargo allemand par une société américaine (dossier 169675, à propos de la capture du vapeur *Dacia*).

31 Pour d'autres exemples, un projet de décret portant règlement d'administration publique sur l'organisation et le statut des officiers de réserve de l'armée de mer ; en mars 1917, un projet de décret relatif à l'administration centrale du ministère de la Guerre et un projet de décret relatif aux pensions des militaires indigènes ; en mars 1918, un projet de décret relatif au recrutement des officiers de l'administration de l'intendance pendant la durée des hostilités.

32 Le Conseil s'exaspéra du fait que les réquisitions effectuées dès août 1914 n'avaient toujours pas été réglées en mars 1916 : voir projet de décret réorganisant les commissions départementales dites « *de réquisition* » devant compenser sur le plan pécuniaire les réquisitions militaires.

complexes<sup>33</sup>, arbitraires<sup>34</sup> ou débouchant sur des pouvoirs discrétionnaires, et il s'employa à les réduire autant que faire se pouvait<sup>35</sup>.

Les avis du Conseil d'État<sup>36</sup>, peu nombreux, concernèrent essentiellement le domaine militaire, dans une proportion touchant à 50 %. Le Conseil répond aux questions posées de manière rapide et pondérée, évidemment selon le texte de la loi ou « son esprit » sur des sujets souvent très techniques, parfois sur des sujets politiquement sensibles, par exemple, sur l'application de la loi du 10 août 1917 dite « loi Mourier » fixant les affectations aux unités combattantes<sup>37</sup> ou sur la question de savoir si un Alsacien-Lorrain engagé volontaire peut solliciter un emploi réservé par un décret de 1916<sup>38</sup>.

Que conclure de cette première approche archivistique ? Tout d'abord, fidèle à sa tradition d'excellence, le Conseil joua efficacement son rôle de conseiller, et ce malgré la mobilisation d'un grand nombre de ses membres. Il a agi rapidement, dans le cadre de la loi, en ne s'autorisant aucun écart républicain notable. Ensuite, il faut noter la grande sensibilité du Conseil d'État au point de vue gouvernemental. C'est une donnée récurrente. Il facilita autant que possible l'action gouvernementale et administrative. Jean Romieu l'exprima, de manière laconique, à propos de la réorganisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères : « *Je trouve la mesure mauvaise en elle-même mais du moment où le Gouvernement s'est contenté d'une telle formule, je n'insiste pas*<sup>39</sup>. » Ces premières conclusions laissent néanmoins une impression curieuse de délaissement mâtiné de retenue. Délaissement au sens où l'activité consultative du Conseil d'État était principalement centrée sur des sollicitations juridiques mineures au regard des circonstances, des sollicitations appelant de surcroît des réponses quasi mécaniques. Seules les assemblées générales permettent des discussions hautement intéressantes, ici sur les grandes théories du droit administratif et de l'action administrative, là sur des projets gouvernementaux ou des choix légaux

---

33 Le commissaire du Gouvernement Privat-Deschanel vit dans les réquisitions un mode de règlement « fort bien conçu » mais « un peu trop savant pour fonctionner facilement en temps de guerre ».

34 Le conseiller Chareyre, lors de l'étude d'un projet de décret portant réorganisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, précise que « le Conseil d'État a été institué un peu pour gêner les ministres dans l'exercice de leur arbitraire », dossier 170165.

35 Ainsi, le rapporteur Chareyre, dans le dossier précité relatif aux réquisitions militaires, craignait l'arbitraire quant à la répartition par le président de la commission concernée des dossiers à traiter, proposa un critère plus objectif, l'ordre chronologique d'enregistrement des demandes (dossier 170193, rapp., p. 17).

36 Une vingtaine par an.

37 Avis du 5 janvier 1918 quant aux conditions d'application de ladite loi.

38 Avis du 19 février 1918, l'engagement permettant l'octroi de la nationalité française.

39 Pour un dossier de legs à la Ville de Lisbonne, l'insistance du ministre des Affaires étrangères est littéralement rapportée par M. Binet et le projet sera adopté (dossier 170246).

majeurs. Mais ces discussions parfois très critiques<sup>40</sup> resteront finalement vaines, uniquement destinées aux membres d'un collège qui n'avait durant cette période républicaine que fort peu de légitimité politique et très peu d'espace normatif pour s'exprimer... et qui le savait fort bien ! Ce sous-emploi consultatif explique probablement les audaces contentieuses remarquables de la III<sup>e</sup> République.

---

40 Le président de Villeneuve s'emportant le 25 juillet 1915 à propos d'un projet de décret modifiant le décret du 24 août 1912 relatif à la fixation des cadres et des traitements du personnel de l'administration centrale du ministère de la Marine : « Puisqu'on a fait une loi pour trois fonctionnaires, on pourra en faire une autre. C'est un comble, en pleine guerre ! »



# L'activité consultative et contentieuse des conseils de préfecture : l'exemple de la Seine-et-Oise

Catherine LECOMTE

Le conseil de préfecture comprend 3 ou 4 membres<sup>1</sup> dont la principale attribution est de statuer à titre de tribunal administratif sur les questions de contributions directes, de travaux publics, de routes et chemins vicinaux, de navigation, de salubrité publique<sup>2</sup>.

C'est ainsi que les missions et activités de ces juridictions créées en pluviôse an VIII sont définies en 1882<sup>3</sup>. Si leur but est de donner de la sûreté à l'intérêt général et particulier, leur compétence contentieuse n'a pourtant été reconnue par le Conseil d'État que le 6 décembre 1813<sup>4</sup> peut-être, car leur indépendance semblait bridée par le préfet, président de droit jusqu'en 1851<sup>5</sup>.

- 
- 1 Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) : article 2, article 4 sont nommés au conseil de préfecture de Seine-et-Oise, Sauvat (an VIII-1817), Glot (an VIII-1820), Binois (an VIII-an XII), Lussy (an VIII-an XII) et Richaud (an VIII-1827).
  - 2 Roederer, exposé des motifs présentés au corps législatif sur le projet de loi relatif à la division du territoire de la République, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. I, p. 170.
  - 3 A. Bertrand, *L'Organisation française, le département*, Paris, 1882, p. 95-96.
  - 4 Déjà, un décret du 21 juin 1813 avait confirmé la nature de ces conseils : « *de véritables juridictions qui surveillent l'application des mœurs juridiques et de contrôle de l'administration* », le préfet disposait depuis 1799 d'un pouvoir de nomination repris en 1852, 1854, 1855 et 1857.
  - 5 La présidence du préfet est prévue dans l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII mais contestée par Daunou qui insiste sur la nécessité de séparer le contentieux de la pure administration. Un projet de loi examiné en Conseil d'État le 31 janvier 1851 instituait le vice-président, la loi du 21 juin 1865 consacrait ces dispositions.



# DEPARTEMENT DE VERSAILLES.

DIVISÉ EN NEUF DISTRICTS ET CINQUANTE NEUF CANTONS

En Exécution du décret de l'Assemblée Nationale du 27 Janvier 1790.

## CHEFS LIEUX DES DISTRICTS.

Mantes	Pontoise	Gonesse	Corbeil.	Etampes	Nourdan	Montfort l'Aubert	S' Germain en Laye	Versailles
<b>CHEFS LIEUX DES CANTONS.</b>								
Magny la Roche Guyon Reuilly Brevat Mantes Limeux Fontenay S'Jin	Mucettes Vigny Orizy Pontoise Beaumont- Lisle Adam Taverny	Juzarches Ecouen Enghein Louvres Gonesse Livry.	Sucey Villeneuve S'George Brunoy Corbeil Meuency Mauzilly Arpajou	Chambrault la Ferrière Aloys Milly Muisse Saclas Angerville Etampes	les Essarts Rambouillet Ablis Rochefort Dourdan	Dammartin Septeuil Garches Houdan Montfort Lamy Nanteuil le Chateau	Mentan Nant. S' Germain Laye Triel Poissy Argenteuil	Mussy Sevres Vers Jouy Paris Long Limeux Chor

Arrêté au Comité de Constitution, tant pour division du Département en Districts et Cantons que pour les limites extérieures des Départements voisins à Paris le 26 Février 1790

Les Commissaires des Deputés des Bailliages composés dans le Département de Versailles  
*Delacour* *Buffet* *Duclos* *Chapuis* *Dumoulin* *Landon* *de la Roche Guyon* *Le Maréchal* *Le duc de la Rochefoucauld*  
*de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon*  
*de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon* *de la Roche Guyon*

Districts et cantons du "département de Versailles", décembre 1789-février 1790.

En Seine-et-Oise<sup>6</sup>, le 28 ventôse an VIII (19 mars 1800), les premiers conseillers sont installés : des notables locaux<sup>7</sup> aux fortes personnalités : celle de Richaud<sup>8</sup> est emblématique de la nécessaire maîtrise de l'administration locale : maire de Versailles, administrateur du département, agent général des contributions, c'est lui aussi qui s'illustre le 9 septembre 1792 lors du tragique massacre des prisonniers d'Orléans. Il sera toujours et encore en place sous la Restauration.

6 À l'initiative de Thouret, en septembre 1789, le comité de constitution déposait déjà un projet de réorganisation administrative du royaume. AN, séries D/4 bis et NN/136 ; Plan en couleurs de l'Île-de-France et du département de Versailles. En 1790, on compte en Seine-et-Oise 681 communes, 36 cantons et 437 000 habitants : l'un des départements les plus peuplés de la « République ».

7 La loi du 14 mars 1801 précise que ces emplois seront dévolus à des « personnalités figurant sur les listes de notables », disposition confirmée le 3 janvier 1810. Le Laurain avait été avocat au Parlement de 1776 à 1781. Sauvat est recommandé à Lebrun par le maire de Pontoise, Archives départementales des Yvelines (ADY), 1 M/9-1.

8 Richaud, clerc de notaire, a été nommé par décret du 28 ventôse an VIII, il a été maire, membre du Corps législatif, a présidé au recrutement des 600 citoyens les plus imposés et au recensement des blés.

Ces hommes brillants, placés auprès du premier préfet Germain Garnier, homme des Lumières, ancien avocat au Parlement<sup>9</sup>, ont dû aussi faire allégeance à ses successeurs : Bachasson de Montalivet<sup>10</sup>, Laumond, l'auteur de la statistique départementale<sup>11</sup>, de Gavre, d'origine belge<sup>12</sup>, Delaître, le manufacturier, préfet depuis l'an VIII à Chartres<sup>13</sup> et appelé en Seine-et-Oise, car son autorité sans faille est nécessaire en temps d'hostilités : l'invasion, les Cent-Jours, Louis XVIII...

Plus tard, le brillant vice-président Lorient de Rouvray dès 1848<sup>14</sup> devait donner encore plus de prestige et d'éclat à cette institution contentieuse, tout comme des Rochettes<sup>15</sup> et Hepp<sup>16</sup> à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Tandis que, le 1<sup>er</sup> août 1914, à 6 heures du soir, les cloches sonnent le tocsin, le tambour de ville passe par les rues et annonce la mobilisation ; alors que Poincaré,

- 
- 9 C. Lecomte, « Germain Garnier (1754-1821), le service de l'État », *Cahiers poitevins d'histoire du droit*, LGDJ, 2011. Il sera appelé au Sénat.
  - 10 Jean-Pierre Bachasson de Montalivet, en 1801, est nommé préfet de la Manche ; le 5 avril 1804, le conseil général de Seine-et-Oise se félicite de sa venue. Il deviendra directeur général des Ponts et Chaussées puis ministre de l'Intérieur ; C. Lecomte, « L'administration départementale en Seine-et-Oise : 1800-1815 », *Revue historique*, PUF, 1990.
  - 11 Laumond a 53 ans alors qu'il est nommé à Versailles ; en l'an VIII les préfetures du Bas-Rhin et Aix-la-Chapelle lui avaient été confiées. Il est le grand commis de l'État par excellence. Il achèvera la statistique du département ; en 1805 Jacques Peuchet avait déjà publié une *Statistique élémentaire de la France* et voulait en démontrer l'utilité pour l'administration.
  - 12 De Gavre, chambellan de l'Empereur, est nommé en Seine-et-Oise en 1810 et y demeure jusqu'à l'arrivée des Alliés. Il fait partie de ces préfets mondains et aristocrates qui par leurs lignées rehaussent l'Empire.
  - 13 Delaître, juriste, aussi avocat au Parlement avant 1789, a une solide connaissance des méthodes de gestion de l'espace administratif. Sa souplesse politique allégera la lourdeur de sa tâche et vis-à-vis des Alliés et lors de la Restauration.
  - 14 Lorient de Rouvray fut en 1824 avocat à la cour d'appel de Paris, avoué en 1830, sous-préfet de 1836 à 1844 et devint conseiller de préfecture en 1848 à Versailles où il avait été conseiller municipal. En 1849, vice-président, il a « *une grande autorité personnelle et l'expérience des affaires contentieuses* » ; « *une grande luminosité de l'interprétation des lois* ». En juin 1870, il sera préfet par intérim. Il est dit « *très versé dans la jurisprudence administrative* » ; ADY- Série 1 M/9-1.
  - 15 Petit des Rochettes a fait ses études de droit à Pont-à-Mousson, il devenait conseiller de préfecture en 1824 et pouvait s'enorgueillir d'appartenir à une famille d'émigrés. Il est installé au conseil de préfecture de Versailles en 1824, un an avant l'un de ses collègues naguère lieutenant dans l'infanterie, inspecteur des poids et mesures, conseiller général en 1812. Il a publié *Esprit de la jurisprudence inédite du Conseil d'État sous le Consulat et l'Empire*, en 1827. Cf. C. Lecomte, « La professionnalisation des fonctions publiques territoriales en France au XIX<sup>e</sup> siècle », *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*, t.1, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.
  - 16 En 1851, la fonction était désormais incompatible avec tout autre emploi public, avec toute profession assujettie à la patente. Hepp, professeur à Strasbourg en 1843, a créé une licence de science administrative et a publié dans la *Revue de législation et de jurisprudence* en 1841 « De l'enseignement préparatoire aux carrières de l'administration » ; son fils né en 1841 débute au barreau, soutenant une thèse de droit, est accueilli au conseil de préfecture du Bas-Rhin, est sous-préfet à Wissembourg, Mirecourt et Beaune puis à Versailles. En 1886, il est vice-président ; ADY, 1M-9/2.

le 4 août, dans un message aux Chambres, déclarait que « rien ne briserait l'union sacrée<sup>17</sup> », le préfet Autrand<sup>18</sup> savait les éminentes qualités des conseillers Bourgeois, Uzé : tous avaient un professionnalisme sans faille sanctionné par de brillantes études de droit et un cursus honorum qui, par étapes, et par nomadisme – l'Aube, la Gironde, le Loir-et-Cher, la Vienne<sup>19</sup> –, les avait conduits vers la Seine-et-Oise si convoitée et réelle antichambre d'une nomination à un premier poste de préfet.

La Seine-et-Oise<sup>20</sup>, département d'exception, est le seul à en entourer un autre, la Seine, et surtout Paris, centre névralgique du pouvoir. Cet espace administratif est sillonné par de grandes routes au trafic dense, des rivières, voies privilégiées des transports de bois et de blé vers la capitale, et bien sûr des voies ferrées dues autant aux Schneider, qu'aux Pereire et aux Rothschild<sup>21</sup>.

C'est aussi dans ce département que se situent des résidences d'illustres personnages. Hier, Davout, Benjamin Constant à Luzarches, la princesse Mathilde ; au début du xxe siècle le banquier Lazare, Charles Perier, avocat au Conseil d'État, le duc et la duchesse d'Uzès, l'homme d'affaires Lebaudy, industriel sucrier, le député bonapartiste Gauthier de Clagny...

En 1871-1879, Versailles est devenue le siège du Gouvernement et des Chambres ; les parlementaires avaient même soulevé l'ire populaire et celle des notables en approuvant la construction d'un chemin de fer parlementaire<sup>22</sup> qui aurait pu les déposer dans la cour d'honneur du château ! Heureusement Conseil d'État et Cour de cassation se sont avec violence opposés à ce projet. Dans la salle du congrès toute neuve, on élit les présidents de la République, on signe en 1871 l'acte qui fonde l'Empire allemand<sup>23</sup>.

---

17 Daniel Amson, *Poincaré. L'Acharné de la politique*, Paris, Tallandier, 1997 ; R. Poincaré, *Au service de la France*, t. IV, *L'Union sacrée*, Paris, Plon, 1927.

18 Auguste Autrand a étudié le droit à Aix, en 1881 il débute comme chef de cabinet en Meurthe-et-Moselle, il est installé en Seine-et-Oise en 1906.

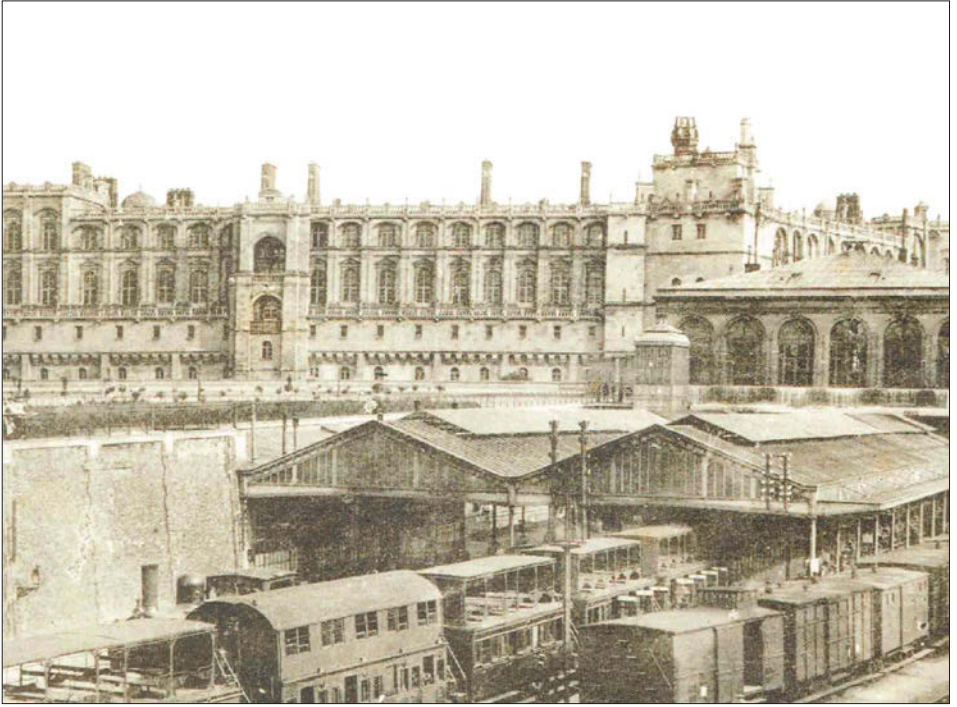
19 Bourgeois avait été successivement dans la Nièvre, la Sarthe et la Manche. En 1913, un an avant sa nomination dans la ville royale, il est percepteur dans la Manche. Ce profil de carrière est typique de ceux de conseillers de son époque. Voir *Les conseils de préfecture (an VIII-1953)*, Université de Poitiers, Paris, Études réunies par Eric Gojosso, doyen de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers.

20 Le département de Seine-et-Oise recouvre 572 547 hectares. En 1889, c'est le département le plus fort démographiquement de France et le cinquième par sa richesse. Dès 1864, la gare devient le monument de chaque ville, ainsi à Saint-Germain-en-Laye. Au lancement du Paris-Rouen, le banquier Laffitte servit aux 600 ouvriers du chantier un bœuf rôti. En 1878, Amédée Bollée y lance ses automobiles. Dès les premières années du xx<sup>e</sup> siècle, Pelterier, Blériot y ont leurs hangars et écoles de pilotage.

21 R. Sczramkiewicz, *Histoire du droit des affaires*, Paris, Montchrestien, 1989. La gare à Versailles a été construite en 1840. Archives municipales, Série 02, carton 1776. La première concession directe de construction de chemin de fer est accordée à Émile Pereire en 1835, et aux Rothschild frères en 1837.

22 R.-P. Delahaye, « Un chemin de fer parlementaire (1871-1876) levée de boucliers à Versailles », *Revue d'histoire de Versailles*, 1995.

23 L'Empire allemand proclamé le 18 janvier ; « un des événements les plus considérables des peuples modernes », écrit Bismarck dans le *Moniteur prussien de Versailles*. E. Delerot, *Versailles pendant l'occupation (1870-1871)*, Versailles, L. Bernard, 1900.



Gare de Saint-Germain-en-Laye.

À un département hors norme, il faut un conseil de préfecture tel qu'il accompagne autant les ordres des préfets Boselli, Aubernon, Charton que les tracas des citoyens bousculés par les événements qui sans répit irriguent ce terroir.

Donc, porter son choix sur le département de Seine-et-Oise comme laboratoire de recherches et d'études des activités consultatives et contentieuses de ces tribunaux administratifs entre 1914 et 1918 présente un caractère véritablement attractif.

D'août 1914 à septembre 1915, le département est déclaré en état de siège. Le préfet transmet aux maires une « instruction confidentielle » d'octobre 1913 qui reprend les principes de l'article 7 de la loi du 9 août 1849 sur l'exercice des pouvoirs de police par l'autorité militaire qui au nom de la sûreté générale peut prendre tout arrêté<sup>24</sup>. Le pouvoir dès les premières heures de la guerre a glissé des mains des autorités civiles dans celles des militaires. Dessais de leurs responsabilités, préfets, sous-préfets et édiles locaux obtempèrent aux ordres des officiers.

---

24 La proclamation de l'état de siège est une mesure qui soumet la population civile à l'autorité militaire, il y a péril imminent qui entraîne la disparition des garanties de liberté individuelle. H. Simon, « La mobilisation à Versailles en 1814 », *Revue d'histoire de Versailles*, 1926.

En août 1915, en revanche, la levée de l'état de siège s'accompagne d'un transfert des pouvoirs de police des sabres des soldats dans les maroquins des administrateurs civils<sup>25</sup> qui ne disposeront toujours pas de la liberté indispensable à la presse. Et la proximité du camp retranché<sup>26</sup>, la position des troupes entraînent un renforcement drastique des mesures de centralisation du commandement au profit du préfet. L'épreuve interminable de la guerre provoque aussi un interventionnisme assimilable à une économie dirigée : en 1916-1917, la pénurie étend son manteau, les prix s'envolent, les véhicules et les chevaux sont réquisitionnés, des usines dites « *de guerre* » se mobilisent<sup>27</sup>.

Or, le département de Seine-et-Oise n'est guère et toujours pas en proie à l'envahisseur, néanmoins le conseil général<sup>28</sup> dès 1915 apprend que vingt régiments de dragons sont à Auvers-sur-Oise, que cinq ponts ont sauté, ont été minés, que vingt bureaux télégraphiques ne répondent plus<sup>29</sup>. Les céréales, quant à elles, sont stockées dans le camp retranché, « immense ruche de travail », pour que l'ennemi ne puisse s'en saisir, les tranchées et les emplacements de batteries se multiplient... mais le torrent prussien est endigué, contenu !

Dans une telle conjoncture, les qualités reconnues de juristes, d'administrateurs des conseillers de préfecture, Gelez, Goguet, Bourgeois, Hepp<sup>30</sup> – l'ami du nabi Georges Lacombe – sont des atouts de poids alors que les questions de

25 Les administrateurs civils reprennent leurs fonctions en septembre 1915. Préfets et maires se répartissent les pouvoirs de police. P. Nivet, « Les municipalités en France occupée pendant la Première Guerre mondiale » et C. Lecomte, « Préfets et guerres au xxe siècle. Territoires en guerre et administration préfectorale », in *France occupée, France occupante*, Orléans, PUO, 2008.

26 Il faut protéger la capitale d'une muraille de fer et de feu, le général Séré de Rivières dota l'Île-de-France d'une ligne de défense de plus de 120 km, avec une vingtaine de forts. Ces aménagements étaient qualifiés de « camp retranché » de Paris. En Seine-et-Oise, des vestiges, forts et fossés subsistent en ce début de xxie. Le fort de Cormeilles-en-Parisis bloquait le passage de la Seine et de la vallée de Montmorency, celui d'Écouen avait une position exceptionnelle sur la plaine de France, celui de Domont est équipé de batteries DCA ; la Butte Linson protégeait Saint-Denis.

27 ADY, série 4M2-39. À Colombes, 5 000 ouvriers travaillent chez Gnome et Rhône ; à Bezons, une société de câbles téléphoniques livre des masques à gaz. Les ingénieurs sont pour certains, tel Marcel Roy, venus de la manufacture de Châtellerauld, les femmes fourniront 60 % des effectifs en 1918.

28 Le conseil général, en 1915, compte parmi ses membres Paul Lebaudy, Cornudet, le comte de Caraman, et Amodru ; le 27 septembre ils prennent connaissance d'une situation devenue plus qu'alarmante.

29 La situation sanitaire est « réglée » par un décret du 4 avril 1914 sur l'hygiène dans les territoires en état de siège ; 400 maîtres d'école sont mobilisés, et surtout les libertés publiques votées en 1881-1883 sont suspendues.

30 Le conseiller Gelez est né en 1883, il est licencié en droit et fait ses débuts professionnels en qualité de clerc d'avoué. En 1912, familier de la procédure, il est conseiller de préfecture dans les Ardennes. Bourgeois est nommé le 9 février 1900 en Seine-et-Oise et devient vice-président en 1913. Hepp est installé en 1874, vice-président en 1886, il figure sur un humoristique dessin de « Retour de marché » avec sa famille et les Lacombe : de l'alliance du juge administratif et du nabi versaillais ! Goguet est arrivé le 4 juin 1918, il remplace Collier, décédé, il a acquis de l'expérience en Charente, en Maine-et-Loire et dans l'Eure, tout comme sous-chef de cabinet du ministre du commerce, il retrouve le conseiller Guillaïn « venu » à Versailles pour la durée de la guerre, alors qu'il était avocat à la cour d'appel de Paris.



Le Retour du marché des Lacombe et des Hepp (vers 1900).  
Crayon noir et crayon de couleur sur papier beige, 31,2x20 cm. Cachet rond de l'atelier « GL »  
en bas à droite.

ravitaillement, de police du roulage et de navigation engendrent de nouveaux et multiples recours au même titre que les problèmes de circulation, d'entretien du réseau routier, de réquisitions, d'assistance obligatoire, des emprunts, de mobilisation des hommes, de l'accueil des étrangers, des contingents de travailleurs<sup>31</sup>.

Le préfet est évidemment le catalyseur des énergies : son conseil de préfecture en a-t-il une activité modifiée ? La nature des dossiers, l'intensité et la fréquence des séances donnent de précieux renseignements. Confronter les registres de procédure, procéder à des comptages par thème, est un exercice un peu fastidieux mais ô combien nécessaire<sup>32</sup> qui permet de dégager quelques lignes directrices reflètes des sujets de l'époque, de l'année, des préoccupations majeures des particuliers dans leurs rapports avec les administrations. Cependant cette lecture analytique n'a de sens que par comparaison avec les situations des années antérieures.

- 
- 31 L'administration de la guerre dispose, d'une part, de la main-d'œuvre nationale (ADY 16M/3, 4M2/39) pour assurer sa mission de coordination des travaux constitués, d'autre part, des prisonniers de guerre, des mutilés et blessés convalescents, de la main-d'œuvre militaire et agricole, demandée par les municipalités. Il convient de surveiller aussi les grecs espions au service de l'Allemagne dans la région de Mantes et les ouvriers belges. Il s'agit aussi de guetter les suspects.
- 32 Les registres classés dans la série 5K montrent numériquement la répartition des affaires : contentieux électoral (à Fontenay-le-Fleury en 1888) 5K 259 à 270 ; sur la construction des forts de Montmorency en 1880 (5K1). À titre de comparaison, Anne-Julie Clary, « Le contentieux des élections municipales dans les Alpes-Maritimes de 1860 à 1900 », in *La justice administrative à Nice 1800-1953*, université de Nice, 2006. Les noms des parties, du rapporteur, les dates d'arrivée au conseil, les dates de délibérations et les notifications sont régulièrement notés.

En 1880-1890, le nombre de recours n'est pas accablant. C'est sans doute ce qui a laissé de belles plages horaires aux juges administratifs pour se livrer sereinement à des travaux historiques tel de Croze qui rédige *Les Guises, les Valois et Philippe II*<sup>33</sup> ou Henriot qui publie *Les Orléans peints par eux-mêmes*<sup>34</sup> ; c'est aussi ce qui permit à d'autres de se consacrer à des travaux de « *codification des lois sur l'administration départementale ou communale*<sup>35</sup> ». C'est encore ce qui entraînait des maires à contraindre leur personnel à suivre les enseignements de ces conseillers de préfecture !

Les affaires sont « classiques » en cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle :

*Des protestations contre les résultats des élections municipales de 1888 : 139 recours*

- *Des demandes récurrentes de paiement par les entrepreneurs pour fournitures et travaux pour des ouvrages de fortification du plateau de Satory*<sup>36</sup>.

- *Des recours d'architectes pour les frais engagés pour la construction d'une église.*

- *En 1882, ironie, des demandes en paiement de menuiseries non réglées après l'édification du nouvel hôtel de la préfecture de Versailles inauguré en 1867, comme si on avait voulu préparer un beau palais pour que le Kronprinz s'y installe avec faste le 20 septembre 1870 avant de céder les lieux à Thiers en 1870 puis à Mac-Mahon en 1873 : ce sera alors là que le comte de Chambord accueilli en conclura à sa nécessaire renonciation à la monarchie.*

- *C'est encore dans une liste de recours en tous genres, vouloir obtenir la reconnaissance des frais d'entretien de la Mauldre, rivière romantique mais menacée !*

## I Fonction consultative

Les registres des années de guerre présentent un panorama totalement différent tant par la surabondance des affaires que par leurs sujets et la place exceptionnelle de certains ; 645 dossiers « consultatifs » en 1915, soit ici une baisse spectaculaire : puisque à ce même titre on en dénombrait 4 356 en 1914. Les conditions d'enregistrement des dossiers demeurent immuables : noms des parties, du ou des rapporteurs, date

---

33 Henri de Croze, avocat successivement en poste à Pont-Audemer, à Vire, à Saumur en qualité de sous-préfet de 1849 à 1859, fut installé, après quelques années dans le Gers, le 10 décembre 1871, à Versailles. Il meurt en 1878 ; ADY, série M 9/1.

34 René-Charles Marie Henriot est né en 1842, inscrit au barreau, collabore au journal le *National* et publie aussi *Paris assiégé. Lettre à un paysan*.

35 Boncenne, professeur de procédure civile à Poitiers, y fut conseiller de préfecture. Blanche, conseiller de préfecture de Paris, fut l'éphémère directeur de l'école d'administration de Carnot. Michel, en 1845 publie *La Mairie pratique* alors qu'il siège au conseil de l'Allier.

36 ADY-Fort de Satory. Parallèlement, dans la Creuse il était question de partage de terrains communaux, et de construction de chemins vicinaux, en 1909. Cf. Édouard Laferrière, « Statistiques relatives aux affaires soumises annuellement aux conseils de préfecture », *Revue de droit public*, 1909.



d'arrivée du dossier devant le conseil, renvoi éventuel pour régularisation, arrêté de notification, d'apurement, maintien, et/ou prononciation<sup>37</sup> d'amende<sup>38</sup>.

*Multiplication exponentielle apparente des affaires*

1913	3 933
1914	4 356
1915	645
1916	1 995
1917	5 715
1918	3 955

On mesure assez bien que les priorités du quotidien même dans les affaires ont été bouleversées :

*Place considérable prise par « les contributions directes »*

1913	368
1914	892
1916	1 815
1917	5 876
1918	3 723

Fini les questions de rapports entre fournisseurs et payeurs négligents, fini les questions d'expropriation au bénéfice d'un ouvrage public, fini, ou du moins en retrait, les sujets relatifs à des avaries, à des exécutions maladroites de cahiers des charges ! Place est faite aux récurrents dossiers d'assistance, de prix du gaz, des sociétés d'éclairage, de subventions industrielles<sup>39</sup>... Et pour évaluer les dommages de guerre, dès le 24 juin 1915, une procédure particulière avait été définie.

Il convient de ne pas poursuivre ces relevés et ces énumérations au risque d'un inventaire répétitif long, fastidieux et dévoilant les deux actes de cette « pièce de théâtre » administratif. Alors ? De la déclaration de la guerre à la signature de l'armistice, qu'en est-il des activités courantes et contentieuses du conseil de préfecture de Seine-et-Oise exemplaire à bien des titres ? Dans son introduction historique au droit administratif, Jean-Louis Mestre<sup>40</sup> évoque bien la participa-

37 ADY-5K/82, un arrêté de consultatif deviendra contentieux et fixera la somme due.

38 Le vice-président dirige les débats, surveille le greffier et rédige les arrêtés. En 1882, Hepp définira une nouvelle fois les attributions et procédures des conseils de préfecture. Procédures dont les règlements seront déterminés en 1889 dans la *Revue générale d'administration* par Combarieu et voir J.-P. Machelon, « Le rôle consultatif et administratif des tribunaux administratifs », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs. Actes du colloque de Grenoble*, Paris, CNRS, 1986. L. Béquet, *Procédure devant le conseil de préfecture*, Paris, 1891. *Code annoté de la procédure des conseils de préfecture*, Paris, 1903.

39 ADY, 5K 49, 5K 138, 5K 162, 5K 132 ; demande en relèvement du prix de l'eau 14 septembre-7 novembre 1916.

40 Jean-Louis Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1983. Cf. aussi Grégoire Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002. S.-J. Boulatignier, « Rapport à l'assemblée législative », *Le Moniteur*, 1<sup>er</sup> février 1851.

tion de cette juridiction tant à l'administration active que consultative. François Burdeau, Grégoire Bigot pareillement inscrivent leurs pensées dans la suite et le dépassement de celles de Laferrière et de Carré de Malberg.

La fonction consultative ne figure pas expressément dans le texte fondateur de l'an VIII. L'article 4 peut cependant en dessiner les contours si l'on opte pour l'« erreur de plume ». Macarel d'abord puis Boulatignier souligneront que ces juges ne peuvent que se prononcer sur les arrêtés des préfets et ajoutent même que le discrédit dans lequel ils sont viendrait justement de cette trop prégnante captation de la fonction consultative, car, par statut et conditions de recrutement, les conseillers n'ont ni impartialité, ni indépendance.

Les années et les affaires se succèdent, Bouchené-Lefer<sup>41</sup> et ses suiveurs reconnaissent huit catégories d'attributions consultatives dont les contributions, l'administration départementale et municipale – car, avant de se prononcer sur la nullité d'une délibération, les conseillers Delmas ou Hepp consultent les parties –, le domaine, la garde nationale, et au cours des années de guerre ce point est aussi sensible que celui de la police, le préfet suggérera même que des inscrits maritimes<sup>42</sup> renforcent les effectifs afin de surveiller les départements étrangers et aussi de délivrer des sauf-conduits.

Relèvent aussi du domaine consultatif le recrutement, le tabac et les travaux publics. Dans la lecture des registres du conseil<sup>43</sup> les différends s'amenuiseront largement ou deviendront secondaires au cours de ces quatre années de drame. Ainsi, ces attributions consultatives ne peuvent que soulever de fondamentales réflexions et critiques, car elles prennent place avec force dans la question récurrente du principe de séparation des pouvoirs et naturellement dans la distribution entre juridiction administrative et administration active<sup>44</sup>.

Tandis que les projets de réforme, voire de suppression des conseils de préfecture se sont succédé<sup>45</sup>, tous s'appliquent à démontrer que seules les affaires contentieuses sont leurapanage et que les actes de consultations peuvent sans

---

41 Bouchené-Lefer est maître des requêtes au Conseil d'État. Il publie *Droit public et administratif français, ou analyse et résultat des dispositions législatives et réglementaires publiées ou non sur toutes les matières d'intérêt public et d'administration ; ouvrage mis au courant des modifications survenues depuis la Révolution de juillet 1830*. Paris, Sédillab, 1831.

42 ADY 47/2/38.

43 La place du droit et des acteurs en justice s'efface confrontée à la réalité de la guerre, à la proximité des théâtres d'opérations. « De l'influence de l'état de guerre sur l'exécution des transactions commerciales », *Gazette des tribunaux*, 18 septembre 1914.

44 Boulatignier, rédacteur de l'École des communes, conseiller d'État, auteur d'un rapport sur les conseils de préfecture en 1851.

45 Bernard Pacteau, « les conseils de préfecture au XIX<sup>e</sup> siècle : illustrations, implantations et interrogatoires », in *Les Conseils de préfecture (an VIII-1953)*, *op. cit.* ; J.-J. Clère, *ibid.* ; D. Serrigny, « De la nécessité d'une loi nouvelle sur les conseils de préfecture », *Revue de droit français et étranger*, 1846.

risque relever seulement de la science des chefs de division, voire des sous-préfets ou du secrétaire général de la préfecture<sup>46</sup>.

Les consultations et donc les avis des conseillers entre août 1914 et novembre 1918 donnent très fortement la conviction que ces dossiers sont quasiment des scories qui auraient pu être appréciées par le personnel administratif dûment formé. Sans aucun doute les requérants attendaient-ils de l'avis rendu par le conseil une plus-value, car depuis le Second Empire les agents de l'administration préfectorale avaient acquis des connaissances juridiques<sup>47</sup> réelles au fil de leurs nécessaires et incessantes mutations, maîtrisaient désormais les arcanes de ce droit administratif en création, en savaient les pratiques et subtilités<sup>48</sup>. Leur expérience des dossiers est telle que 65 % d'entre eux à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle attendent un couronnement de leurs compétences par la reconnaissance suprême, c'est-à-dire une préfecture. Ils recommenceront alors leur itinérance professionnelle d'un chef-lieu de département de 3<sup>e</sup> classe vers un autre de 1<sup>re</sup> classe. Leur fonction est assurément par leurs consultations d'orchestrer la vie publique. Et devenus préfets, ils savent « flatter » leurs juges administratifs.

À titre d'exemple, le conseil de préfecture de Versailles entre 1915 et 1917 est consulté sur des questions de main-d'œuvre<sup>49</sup> qui se déclinent en sursis d'appel, en emplois de travailleurs coloniaux, en prise en compte des mutilés et blessés convalescents. Les conseillers doivent se prononcer sur des rapports établis par des comités consultatifs<sup>50</sup> formés de banquiers, de commerçants, d'industriels, d'hommes politiques tels les députés Tardieu et Bonnefous. Dès 1917-1918, des dossiers dits « *d'assistance obligatoire aux vieillards* », ou de domiciles de secours<sup>51</sup> s'amoncellent sur les étagères du conseiller Francis Petit, Canal étant préfet : Petit est titulaire d'une licence en droit, a été un temps employé par l'assistance publique de Paris, et au cabinet du ministre de l'Instruction publique. Son

---

46 Le secrétaire général Stromeyer en 1914 orchestrait avant les hostilités la vie publique. Il avait été l'homme fort du conseil de préfecture et le redeviendra pendant la guerre, il en sera nommé le commissaire du Gouvernement.

47 Depuis la loi du 21 juin 1865, les titres nécessaires ont été définis : licence en droit ou dix ans dans l'administration ou les tribunaux, avoir été conseiller général ou maire. Les incompatibilités avec d'autres fonctions ont été ciblées.

48 Les profils de carrières, les postes occupés antérieurement marquent leurs capacités à être conseils et censeurs du pouvoir réglementaire du préfet. Au cours de la guerre, le conseil est bien un des creusets de la théorie de l'imprécision. Voir Christiane La Moussière et Patrick Laharie, *Le Personnel de l'administration départementale 1880-1926*, Paris, Centre historique des Archives nationales, 2001.

49 ADY 16M 3, entre 1916 et 1920, dans le village de Champlurriel (aujourd'hui département de l'Yonne) la question de la mobilisation de la main-d'œuvre agricole et des réfugiés est récurrente (AD 91-E, dépôt 17/4/14) ; la main-d'œuvre supplétive comprend des blessés convalescents, des prisonniers de guerre, les étrangers. ADY-4M 2-38, le préfet demandait instamment des contingents de coloniaux, de prisonniers de guerre, de sursitaires pour les travaux des champs.

50 Le conseil de préfecture supplée le préfet notamment lors de commissions d'adjudication. L'administration de la guerre a investi le conseil de nouvelles compétences comme la surveillance du comité d'évaluation des ressources industrielles en 1916.

51 Le conseiller Petit qui succède en 1913 à Bourgeois serait l'homme de la situation. Sa carrière l'a conduit de l'assistance publique à Paris à l'Instruction publique.

collègue Lavaux, installé depuis le 12 juillet 1916 en Seine-et-Oise, dépouille et annote aussi strictement les demandes des administrés.

Le conseil, nécessairement, au fil des recours, définit des règles :

- 65 ans pour prétendre à un domicile de secours.
- Une résidence de fait est une référence sûre comme pour Lavigne qui, dix ans, de 1903 à 1913, a habité une hutte, a couché dans les fours à plâtre et qui, eu égard à un arrêt du Conseil d'État du 9 mars 1910, a ainsi « réuni » les conditions pour avoir droit à un domicile de secours bien qu'il n'ait jamais été inscrit sur quelque liste électorale que ce soit<sup>52</sup>.

C'est toujours dans le cadre de sa compétence consultative que le conseil par la voix de son vice-président Goguenet et de deux conseillers se prononcera le 31 mai 1919 sur la recevabilité de la requête d'un vieillard indigent – 85 ans – qui n'a pu ni perdre, ni acquérir un autre domicile que celui qu'il avait quitté en 1913<sup>53</sup>.

Le conseil de préfecture de Seine-et-Oise fait partie de ceux qui sont saisis fréquemment sur des incidents liés à la surveillance des étrangers travaillant pour la défense nationale, sur des mesures de vigilance autour des dépôts d'explosifs et de ravitaillement en munitions des armées de campagne<sup>54</sup> – il s'agit là de constats, d'avis rendus après consultation. C'est ainsi que la juridiction versaillaise note que des Turcs sont arrivés de Berlin via Genève pour commettre des attentats contre des usines de guerre, sous couvert de titres d'agents d'assurance<sup>55</sup>. En 1916, le préfet a exprimé le vœu d'être en possession d'une notice sur chacune des usines de guerre alors que 35 caisses de cartouches débarquées à Carthagène avaient été identifiées pour faire sauter les usines de Seine-et-Oise : Bourgeois, vice-président, s'interroge sur les mesures de protection, de surveillance des ateliers, des entrepôts douteux et sur l'attention scrupuleuse à porter aux ouvriers réputés dangereux<sup>56</sup>.

De toute évidence, alors que la collectivité nationale tout entière est bouleversée, le conseil de préfecture, même dans le silence des lois, contribue à déterminer les conditions d'organisation de la nation en temps de guerre. Dans la ligne tracée

---

52 ADY, 5K/278. La juridiction administrative de Seine-et-Oise consultée par le maire de Coignières avait, le 23 novembre 1918, affirmé qu'il n'était pas indispensable d'être inscrit sur les listes électorales, ni sur les tableaux de recensement et qu'il suffisait d'une résidence de fait ; le 24 décembre 1918, le conseil de préfecture déclarait que l'attribution du domicile de secours était irrévocablement fixée à 65 ans.

53 Goguenet étant vice-président, le 31 mai 1919 se réfère à une jurisprudence du Conseil d'État du 22 mai 1908 avant de rendre un avis consultatif le 23 novembre 1918 à la demande de la mairie de Coignières.

54 ADY, 2/ R/ RAV 35. Le département de Seine-et-Oise fournit en céréales le Pas-de-Calais, le Doubs et le Mâconnais. L'orge approvisionnait Béthune, Aire-sur-la-Lys. La dissimulation de céréales est une infraction. Fournir l'armée est un devoir patriotique : le rôle des meuniers et donc des « mulets-soldats » n'est pas négligeable

55 ADY, 4M/39. Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet, 4 octobre 1916.

56 ADY, 4M/39. La préfecture surveille le personnel, et l'autorité militaire, les ateliers et entrepôts.

par un arrêt du Conseil d'État du 18 juillet 1913, il autorise après consultation l'extension des activités commerciales des services publics, considérant même que l'illégalité est exceptionnellement, par extraordinaire<sup>57</sup> nécessaire – la répétition de tels avis « *au ras du sol* » ne peut-elle pas être interprétée comme une approbation de la multiplication des entreprises économiques dépendantes, par nécessité de la puissance publique ? On se plaît à imaginer que les conseillers de préfecture et pas uniquement ceux de Versailles aient contribué par leurs avis à tracer les linéaments des futurs services publics industriels et commerciaux<sup>58</sup> : les pouvoirs publics palliaient la défaillance des institutions privées.

De toute façon, ainsi que les juristes du XIX<sup>e</sup> siècle l'ont souligné, c'est le vice-président Schnaebel<sup>59</sup>, fort de quinze ans de carrière dans la magistrature de l'administration préfectorale, qui remplace le préfet lorsqu'il est question d'apprécier l'influence de l'état de guerre sur l'exécution des transactions commerciales dès le 18 septembre 1914. On peut considérer que cet avis pèsera sur la nécessaire continuité de ces échanges et sur la nature impérieuse de leur imbrication avec la notion de continuité du service public.

Cette compétence consultative, appréciée avec de fortes réserves, ne serait-elle pas susceptible d'étendre par ses décisions réitérées le champ de compétence de l'administration en temps de guerre en suppléant aux carences du secteur privé ? Lorsque les circonstances ne le justifieront plus, des activités économiques naguères privées auront ainsi définitivement basculé dans la sphère publique.

L'ouverture des innombrables dossiers, la lecture scrupuleuse des informations et requêtes laissent croire aussi que beaucoup de comités, associations, œuvres se créaient pour pallier les situations extraordinaires et se tournaient vers le conseil de préfecture comme si on en attendait une action.

C'est le cas du Comité de secours aux prisonniers de guerre de Ville-d'Avray, le 23 octobre 1916, de l'Œuvre du tricot du poilu, de l'Œuvre des membres des familles dévastées, du Vétérán du prisonnier de guerre sous la protection de la Croix-Rouge. Curiosité comportementale ? Sécurité ? La loi de 1901 avait été votée, appliquée, ne semblait plus être remise en question. Cependant, y avait-il

---

57 Le conseil de préfecture de Seine-et-Oise utilise le terme de « *circonstances extracontractuelles, liées à la force majeure* ».

58 Henri Fayol en 1917 publiait *Administration industrielle et générale* et Léon Blum à la même date considérait qu'un pays ne pouvait être conduit que sur le modèle d'une grande entreprise privée. Cf. F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995. Des circonstances exceptionnelles justifient pleinement l'interventionnisme économique des collectivités locales.

59 Schnaebel est décédé le 11 octobre 1918, 36 ans après avoir été vice-président en Seine-et-Oise. Il a fait quinze ans de carrière dans « la magistrature de l'administration préfectorale ». En 1914, il était au conseil de la Manche, puis du département du Nord de 1915 à 1917 ; il fut cité à l'ordre de l'armée et, depuis 1916, son état de santé avait été atteint du fait de la guerre.

encore dans les mémoires des échos des débats parlementaires qui avec force avaient tenté de retarder voire de défier le vote du droit d'association<sup>60</sup> ?

Le conseiller Stromeyer, contrôlé par un officier délégué par le ministère du Ravitaillement, est consulté sur les conditions du dispositif de la carte d'alimentation qui préfigure le service départemental du ravitaillement dont la vocation sera de répartir les cartes au prorata des demandes des communes<sup>61</sup>. Son rôle devait tout à fait être similaire à celui du chef de la comptabilité de la préfecture qui surveillait le bureau du charbon<sup>62</sup> et qui sera à l'origine du service spécial de répartition du charbon créé en 1919.

L'activité du conseil demeure-t-elle alors seulement consultative ? N'est-elle pas devenue au cours de ces années de guerre, ici, en Seine-et-Oise, un habit pour que l'administration, le préfet, les sous-préfets, et même les maires puissent contraindre ou plus aisément mettre en place, soutenir des institutions nécessaires en temps exceptionnel, et encore plus indispensables après la paix afin de rétablir un ordre public et social réel ?

L'esprit d'anticipation de l'administration pourrait être tout entier contenu et soutenu par ce chassé-croisé entre initiatives privées et publiques. Les demandes pressantes de souscription aux emprunts de défense nationale illustreraient cette hypothèse, tout comme l'Œuvre des orphelins de guerre créée le 13 juin 1917 à Vaucresson<sup>63</sup> ou celle d'assistance aux tuberculeux.

La loi du 28 pluviôse an VIII avait associé les juges aux préfets, lorsque les juges sont consultés, le préfet est... indirectement complice.

Ces multiples dossiers attestent de la grande dépendance vis-à-vis du préfet mais aussi, à l'encontre des Roederer, Boulatignier, Macarel et même Vivien, de la créativité des forces vives qui, afin d'assurer la continuité de leurs actions, les auréolent, les sanctifient d'une consultation du conseil de préfecture.

Si l'on suit F. Burdeau lorsqu'il note que le conseil de préfecture, plus que toute autre assemblée, est le fruit de la concentration des responsabilités exercées par le préfet, on constate que l'homme clé de l'administration de la Seine-et-Oise, en 1915-1918, cherche néanmoins auprès des sages qui l'entourent, tous juristes et zélés collaborateurs, la force que confèrent le droit et le maniement de ses règles, et ceci d'autant plus qu'il n'existe à cette date aucune norme législative forte pour vraiment déterminer l'organisation et la gestion du département en temps de guerre.

Ces analyses donnent à la fonction consultative du conseil de préfecture une « aura » exceptionnelle, créatrice de droits et de devoirs.

---

60 Dès 1876, la liberté d'association était revendiquée, inscrite au programme du parti radical en 1881. Waldeck-Rousseau, *Contrats, Association, Discours*, Paris, 1901. Trente projets s'étaient succédé.

61 ADY, 2RAV/16- 10-19.

62 Le bureau comprenait 22 membres dont 10 maires, 6 conseillers généraux, 2 négociants en charbon, le président de la chambre de commerce ; ADY, 2RAV/16.

63 ADY, 4M2-42.

## II La fonction contentieuse

Blanchet, avocat et conseiller de préfecture, dans son *Code administratif ou Recueil méthodique des lois et ordonnances sur l'administration et le contentieux* qu'il publie en 1839 avec l'approbation de Malpel, doyen de la faculté de droit de Toulouse<sup>64</sup>, et de Vatar, doyen de la faculté de droit de Rennes, énumère vingt-quatre compétences contentieuses dévolues aux conseils de préfecture. En ces saisons de combats dramatiquement meurtriers quelques-unes de ces attributions sont... oubliées... reléguées... en attente ?

Les affaires qui affluent sur les bureaux des conseillers traitent essentiellement :

- Des contraventions de grande voirie<sup>65</sup>.
- Des demandes en indemnité comme celle relative à l'écoulement d'un mur au Raincy, l'arrêté du 11 août 1914 l'accordant.
- Des décharges ou réduction de contributions directes ; de demandes en relèvement des prix du gaz, de l'eau, de l'éclairage ; de demandes en compensation pour continuer l'exploitation des compagnies de tramway et des voies ferrées l'intérêt local, telle la compagnie des chemins de fer du Nord en 1914 ; des demandes en réparation en 1918, pour le préjudice résultant de la perte d'un bœuf, l'arrêté condamnant la Ville de Rambouillet, ou encore ; une demande en paiement présentée par l'hôpital de Dourdan soldée par un arrêté de désistement...

Dès 1914 – le volume des requêtes grossit exponentiellement –, les parties présentent avant tout des requêtes en exonération ou de révisions de contributions directes : c'est un véritable engorgement ! Dès 1916, 1 805 dossiers sur 1 995 au total ; en 1918 on compte 3 955 requêtes de ce type. La forme et le contenu des dossiers se ressemblent étrangement : seuls varient les montants et l'origine socioprofessionnelle des requérants. Ces affaires traduisent sans nul doute la situation de détresse des contribuables, privés de ressources financières et de « bras » alors que les services fiscaux aux abois ne tiennent, hélas, pas compte de conditions économiques gravement perturbées.

Dans les dossiers litigieux qui dénoncent l'incapacité à assurer une concession dans les termes du contrat, le conseil de préfecture prend des arrêtés que l'on pourrait classer graduellement. La lecture des pièces laisse supposer que la décision est liée d'une part aux répercussions et à l'envergure des conditions de réalisation, d'autre part aux clauses même du traité de concession.

---

64 Malpel est avocat depuis 1809, professeur de droit, il avait fait ses débuts dans l'armée avant d'être juge de paix... En 1830, il fut nommé recteur et fut titulaire à la chaire de droit administratif de Jean-Baptiste Romiguère, in *Histoire des avocats au barreau de Toulouse*, Privat, 1992.

On peut imaginer que l'auteur Blanchet a suivi les tout premiers cours universitaires de droit administratif et notamment celui de Laferrière. Cf. C. Lecomte, « Préfets et professeurs de droit » in *Les professeurs de droit dans la France moderne et contemporaine : enseignement, recherches, engagements*, sous la dir. de P. Bodineau, Dijon, EUD, 2015.

65 De nombreuses voies sont aussi dégradées par les transports de l'armée de terre ; ADY, série 5K9.

Lorsqu'en 1916, le concessionnaire sollicite le « relèvement » du prix de l'eau, il fait fortement remarquer qu'à Andrésy comme dans d'autres localités, telle Conflans-Sainte-Honorine, les dépenses du fait de la guerre dépassent de plus de 15 % la recette : il sollicite donc des dommages-intérêts<sup>66</sup>.

En 1916, encore, les maîtres imprimeurs supportent très péniblement les hausses de prix de papier au-delà de 300 %, ce qui les contraint à majorer le prix de vente de 30 %... Le conseil de préfecture dans son arrêté est prêt à prononcer une déchéance de concession. Le concessionnaire est d'emblée débouté après la conclusion du conseiller Bourgeois<sup>67</sup>.

Dans d'autres affaires similaires quant au fond, la juridiction administrative propose l'ouverture d'un compte d'attente jusqu'à ce que les conditions soient revenues<sup>68</sup> à un cours normal.

Le conseil de préfecture suit les ordres du préfet qui, par la voix de Stromeier, commissaire général du Gouvernement, ordonne des transactions. C'est ce qui ressort des arrêtés *Ville d'Enghien/compagnie générale des eaux*, ou aussi *Villes de Corbeil, Vélizy, Montlignon, Domont, Persan, Gagny...*

En ces temps de troubles, de diabolisation des événements, de désordre économique, social, juridique, il arrive qu'en Seine-et-Oise les conseillers de préfecture renvoient les parties au litige devant la Cour des comptes ou le Conseil d'État.

La multiplicité de ces demandes et la jurisprudence du temps de guerre font émerger, ici en Seine-et-Oise, « la théorie de l'imprécision<sup>69</sup> ». On est au cœur de la notion de force majeure qui fonde l'octroi d'indemnités aux entrepreneurs qui rencontrent dans l'exercice du contrat des difficultés exceptionnelles. C'est toute la portée, fort discutée, de l'arrêt *Compagnie d'éclairage contre la ville de Bordeaux* du 30 mars 1916 qui atteste la volonté du commissaire du gouvernement Chardenet de donner satisfaction à l'entreprise requérante en reconnaissant qu'il y avait là une exception au principe général des traités de concession, lois des parties, car l'intérêt général impliquait la continuité du service. La compagnie était ainsi fondée à percevoir une indemnité de la Ville. Des événements complètement inattendus bouleversaient totalement la nature du contrat et rendaient plus

---

66 Cette requête s'appuierait sur le décret du 4 février 1915 qui détermine la procédure pour évaluer les dommages de guerre.

67 ADY, 16M/15 ; ADY-5K132, 134. La concession avait été accordée en 1894 pour 60 ans. Il se référait aux pratiques des autres communes ; la juridiction administrative a su répondre en s'appuyant sur une exploitation estimée avantageuse avant la guerre, pour lui, l'eau fournie étant appréciée de mauvaise qualité (4 novembre).

68 ADY, 5K 134. Dans l'arrêté *Corbeil compagnie du gaz*, les conseillers affirment que la perte d'exploitation devrait être supportée en commun entre la ville concessionnaire et la compagnie (ADY, 5K 136). Le traité de concession de 1808 comptait 73 articles et avait été signé par le maire, le préfet Autrand et avait été déposé chez Jozon notaire ; un expert polytechnicien, Levy, avait été désigné.

69 F. Burdeau, *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995. *Histoire et service public*, sous la dir. de G. Guglielmi, Paris, PUF, 2004. G. Dumont, « La participation du Conseil d'État à l'élaboration des règles de procédure de 1806 à 2006 », in J. Hautebert, S. Soleil, *Modèle français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, Paris, Éditions juridiques et techniques 2007.



lourdes les charges du concessionnaire. C'est le sens de la décision *Ville de Brunoy/compagnie du gaz d'éclairage* d'avril 1916, donc concomitante du jugement de Bordeaux, qui reconnaît à la société une indemnité tout en affirmant qu'elle ne saurait en aucun cas avoir le caractère d'une sanction.

En Seine-et-Oise, si le nombre de recours de cette nature est surabondant, celui de la *Société du gaz d'éclairage de la Ville de Versailles* est particulièrement emblématique. Depuis 1838, la société du gaz de Versailles a établi son siège rue du Parc-de-Clagny, donc loin du centre de la ville. Le contrat, le marché ont été renouvelés régulièrement le 20 avril 1852, en 1867, en 1898 puis en 1906, cette fois jusqu'en 1940<sup>70</sup>.

La société est régulièrement alimentée par des charbons du Pas-de-Calais, or la guerre ne permet plus aux mines du Nord d'exécuter leurs marchés ! La société fait donc appel à des établissements miniers étrangers. Le coût de la tonne en a été majoré de 25 à 60 francs, soit une hausse de 150 %, et la société exige un relèvement du prix ; l'expert diligenté, Auscher, ingénieur des arts et manufactures, a régulièrement noté la « déféctuosité » du charbon. Après des pourparlers inaboutis entre la société et le maire, la demande de constat est portée devant la juridiction administrative afin qu'elle apprécie, au regard de la conciliation intérêt public/intérêts particuliers, la rupture du contrat. On soutient alors que la hausse ne provient pas de la guerre elle-même mais des conditions dans lesquelles elle est née et s'est poursuivie. Si l'Allemagne a envahi les bassins miniers nationaux, elle a aussi envahi les mines belges en privant la métallurgie française de charbon, il a donc été d'une impérieuse nécessité de se tourner vers les mines anglaises. Cependant, les navires charbonniers sont devenus rares, les ports français sont encombrés et les risques de la navigation sur la côte est de l'Angleterre sont devenus réels avec la guerre sous-marine. De telles circonstances « dépassant tout ce que l'esprit humain a pu envisager » ! Le prix du charbon s'est donc élevé de 30 à 35 francs la tonne, la société fonde sa demande sur ces arguments.

Le vice-président Uzé, le commissaire du Gouvernement soulignent que, « dans un contrat de concession d'une telle durée, les faits de guerre ont logiquement été prévus, que le contrat technique d'urgence dressé le 18 août 1915 fait apparaître non seulement un déficit de production, mais plus des combustibles de si mauvaise qualité qu'ils nécessitent un travail à la main... » Or le personnel est en sous-effectif puisque beaucoup sont mobilisés... et que d'autres préfèrent le recours du chômage au travail. Ainsi les 70 ouvriers restants sur les 130 employés en août 1914 sont de surcroît victimes d'accidents mécaniques liés à la piètre qualité des charbons.

La Ville de Versailles et son maire Henri Simon, docteur en droit et avocat, se sont fait assister pour la procédure par l'avoué Legrand. L'arrêté du conseil de préfecture n'a pas reconnu le principe de l'indemnisation *in integrum* mais celui

---

70 ADY, 5K 138, 9 juin 1915. Aux premiers jours d'août 1914, la Belgique est envahie, quelques jours plus tard, 10 départements français le sont aussi. Près de 9 millions de civils sont menacés de disette...

de la transaction justifiée par l'équilibre prévisionnel des charges indubitablement envisagé lors des négociations du contrat. Un duel d'experts s'ensuit : celui de la compagnie qui dresse un second constat technique d'urgence et celui de la Ville, de son ingénieur Oyer qui reconnaît et confirme la qualité exécrable du combustible et les avaries sur le matériel. C'est tout l'esprit du traité de concession qui est soumis à la juridiction.

Quelques mois plus tard, pareillement, la commune de Domont est saisie par sa compagnie de gaz d'éclairage<sup>71</sup>. Le traité a été signé le 6 juin 1907 et arrive à échéance en 1935. Les parties avaient retenu les statistiques de consommation de 1870. Dans ces circonstances exceptionnelles, le relèvement temporaire du prix du gaz est demandé. Or, à la lecture du dossier, on apprend que, pour assurer une tâche d'intérêt collectif, 44 communes apportent un concours commun et temporaire approuvé par le préfet mais refusé par le maire de Domont.

Le conseil de préfecture s'appuie sur l'article 1156, sur la reconnaissance du mode de gestion indirecte d'un service public par la concession et sur les événements qui obligent la Ville à fournir au concessionnaire les moyens de supporter les charges afin de rétablir l'équilibre.

Les conseillers versaillais confirment leur position en invoquant la jurisprudence du Conseil d'État :

- Arrêt *Commune de Rouen* : 22 novembre 1912.
- Arrêt *Commune de Lézignan* : 3 avril 1908.
- Arrêt *Commune d'Hyères* : 22 juillet 1911.
- Arrêt *Commune d'Angers* : 7 février 1913.

Ces décisions, on le remarque, sont antérieures et à l'état de siège, et à l'état de guerre. Le conseil de préfecture de Seine-et-Oise a donc eu une position timide et réservée en ne retenant pas le caractère exceptionnel et imprévisible lié aux hostilités. À la même date, dans le département de la Seine, dans les affaires *Ferrières*, *Tréport* et *Gournay-en-Bray*, leurs collègues adoptaient une position similaire, la justifiant par la nécessité de la continuité du service public et l'intérêt général !

Dans *L'Économiste français*, Leroy-Beaulieu en juin 1916 affirmait qu'il convenait de privilégier le relèvement du prix du gaz au versement d'une indemnité afin d'entraîner une économie de charbon. Cette lecture n'emportait pas l'adhésion sans réserves des juges administratifs.

Les conseillers de préfecture au contentieux apparaissent créateurs de droit et de jurisprudence dans un domaine au cœur de la pensée politique et juridique : l'intérêt général fin de l'action publique, clé de la construction du droit public.

---

71 ADY-5K 140.

Au temps de la guerre, l'activité consultative, l'activité contentieuse participent du rapport de l'État fragilisé avec la société dramatiquement ébranlée. Les voies traditionnelles de recours ne peuvent qu'être remises en cause mais au péril d'un désordre juridique redoutable. Le conseil de préfecture de Seine-et-Oise a maintenu l'exercice de ses attributions juridictionnelles et consultatives « au ras du sol », tout en apportant par ses anticipations une réflexion qui nourrissait celle du Conseil d'État et qui participait par sa nature et par sa répétition à l'élaboration d'une jurisprudence et de règles de droit qui ne devaient pas demeurer uniquement « de guerre », mais aussi de paix.





Troisième partie

# **Juger l'État en guerre**



# Introduction

Michel COMBARNOUS

Nous abordons, sous le titre « Juger l'État en guerre », l'exercice par le Conseil d'État et les conseils de préfecture de leur fonction juridictionnelle pendant le conflit, mais aussi de façon plus générale l'influence de ce conflit sur l'évolution de la justice administrative.

Bien que de multiples aspects aient été abordés dans les riches interventions de la journée d'hier, il n'est pas inutile de souligner, en préalable à nos travaux, quelques traits essentiels de la juridiction administrative à la veille de la guerre. Après avoir vécu, tout au long du XIX<sup>e</sup>, au rythme des soubresauts constitutionnels, le Conseil connaît, sous la III<sup>e</sup> République, après le vote de la loi du 24 mai 1872 et malgré les remous provoqués par l'épuration « républicaine » de 1879, une longue période de stabilité et de progrès. Son existence et son rôle ne sont plus sérieusement contestés, sa loyauté à l'égard des institutions n'exclut pas son indépendance vis-à-vis des gouvernements, le sens de l'État qui fait partie de ses gènes s'accompagne de substantiels progrès dans la protection des droits et des libertés individuelles – et, comme témoignage de la confiance des citoyens, je ne résiste pas au plaisir de vous lire ce passage d'une lettre du président de la Ligue des droits de l'homme au vice-président Coulon en 1907 : « Je souhaite qu'il vous soit agréable de constater que vos travaux sont suivis par les justiciables et appréciés par eux avec déférence et gratitude. »

C'est bien en effet à son activité juridictionnelle que le Conseil doit, très largement, la place qu'il occupe dans la France de 1914. On a sans doute abusé de l'expression d'« âge d'or du droit administratif » pour qualifier cette période, mais il reste que la jurisprudence et la doctrine n'ont sans doute jamais fait autant de progrès qu'à ce tournant du siècle. Il n'est pas question ici de décrire les grandes étapes de cette création jurisprudentielle, largement évoquées dès le début de ce colloque, depuis les arrêts fondateurs du partage des compétences entre les deux ordres de juridiction jusqu'à la définition du régime de responsabilité des collectivités publiques, en passant, bien entendu, par l'ouverture du recours pour excès de pouvoir et l'approfondissement du contrôle de la légalité des actes administratifs. Il s'agit là d'un ensemble de solutions originales, probablement en avance sur ce qui se faisait alors en Europe, mais aussi, je voudrais le souligner en citant Hauriou, d'une œuvre cohérente : « Le droit administratif français, après s'être développé de façon spontanée et presque instinctive, est arrivé à une pleine conscience de lui-même », et Hauriou n'hésite pas à évoquer un peu plus loin « le point de perfection » qu'il avait atteint.

Quant aux conseils de préfecture, s'ils n'ont sans doute pris qu'une part modeste à l'édification de cette construction jurisprudentielle, n'oublions pas qu'ils connaissent dans cette période une évolution significative : sortant progressivement



des ambiguïtés de leur statut d'origine, ils acquièrent, avec le caractère contradictoire de la procédure et la publicité des audiences, le caractère de véritables juridictions ; la loi du 22 juillet 1889 les dotera d'un code de procédure moderne

Trois exposés s'efforceront de nous dire ce qu'il est advenu de cette justice administrative en plein développement dans la tourmente de la Grande Guerre. Il appartiendra au professeur Pacteau de situer les transformations du Conseil dans le cadre plus large de la pensée juridique de l'époque, tant il est vrai que c'est dans un riche dialogue entre juges et universitaires que se sont élaborés les concepts fondamentaux. Le président Barthélemy abordera ensuite le cœur de notre sujet en analysant ce qu'a été l'activité contentieuse du Conseil pendant ces années. Pour terminer, le président Stirn recherchera quelles ont pu être les traces durables dans la jurisprudence des problèmes alors rencontrés par le juge et des réponses qu'il leur a données.



# La doctrine juridique française face à la Grande Guerre

Bernard PACTEAU

Quelle fut donc la place de nos juristes au temps de la Grande Guerre ? Quel a été leur regard sur les législations, actions et décisions publiques qui l'ont accompagnée, organisée et prolongée ou concrétisée et sur les souffrances nationales alors endurées ? Son droit, précisément, l'ont-ils jugé, voire influencé, et comment ?

Présente, la doctrine juridique le fut alors pleinement et fortement. Elle avait été flamboyante avant le conflit ; elle fut ardente pendant son déroulement, elle sera militante encore à sa suite.

## Débuts de siècle, la doctrine flamboyante

En 14, *chez nous*, alors que va débiter un cataclysme sans pareil, la doctrine est particulièrement présente et brillante.

Disons-le avec fierté et reconnaissance : en 1914, nos facultés de droit, nos professeurs, nos enseignements, nos étudiants, nos juristes, nos publications juridiques, *ils se portent bien*, et même *très bien*, on devrait dire : *de mieux en mieux*.

L'Université française connaît d'ailleurs alors dans son ensemble un extraordinaire épanouissement soutenu avec ardeur par la République d'après 1870 dans un esprit de revanche, de reconstruction, de relèvement intellectuel et moral, pour reprendre Renan, en même temps que de progrès social et démocratique.

On sait combien les facultés furent choyées par la III<sup>e</sup> République, accrues en nombre et dotées de nouveaux édifices solennels (jusqu'à être souvent dénommés *palais* de l'Université) autant que fonctionnels, et améliorées en maîtres, en ressources comme en programmes et en organisation.

Pour le droit public en particulier, les années 1900 marquent – on n'ose dire : *un âge d'or* ou *une belle époque*, ce serait banal – en tout cas et sûrement une glorieuse période dont nous sommes toujours tributaires aujourd'hui.

Ces grandes années devaient ainsi *lancer* chez nous la théorie du service public qui aura tellement animé et ranimé la vie administrative.

La doctrine est alors au service d'une refondation de l'État. Ce renouvellement et cet approfondissement des cadres de la société publique sont d'ailleurs partagés en ces années entre l'École et le Palais, entre la doctrine et la jurisprudence qui forment déjà ce « *chœur à deux voix* » qui sera décrit et salué par Jean Rivero aux *Études et Documents du Conseil d'État* de 1955.



Au Conseil d'État, c'est en effet le temps des Romieu, Blum, Tardieu, Teissier et autres Pichat..., tous acteurs de cette formidable lignée de *grands arrêts* née avec l'arrêt *Terrier* du 6 mars 1903 (presque trente ans *pile* après l'arrêt *Blanco* qui est du 8 février 1873), chevauchée magnifique qui ouvrira le contentieux public moderne de la légalité, en remplacement de l'acte discrétionnaire, comme celui de la responsabilité publique, au lieu des vieux dogmes de la souveraineté sans compensation, principes proches, dira Teissier, de la « *théorie du droit divin* » (concl. s. CE, 29 mai 1903, *Le Berre, Rec.*, 414-419).

C'est le temps où, précisément, le droit public s'affirme comme discipline à la fois propre et porteuse de richesses. Tout à la fois, il s'assoit et il se déploie, après être apparu un demi-siècle plus tôt, inférieur, replié et sans âme jusqu'à être souvent exposé, et pas seulement dans les répertoires alors si prisés, par questions ou simple description ou même reproduction des législations concernées.

Et c'est bien la fin des complexes du droit public !

Ses origines étaient douteuses, voire honteuses. Il était né autoritaire et droit d'exception dans sa nature comme dans sa pratique. Du coup, aux yeux des libéraux, il avait une allure et une nature suspectes.

Certes, cette conception, on était déjà parvenu à la tempérer. Mais pour devenir pleinement légitime, il lui fallait totalement changer. Et il a bel et bien connu alors reconstruction et précisément transformations selon un mot qu'on retrouvera dans le titre de plusieurs grands ouvrages, spécialement ceux de Léon Duguit avec *Les Transformations générales du droit privé* (Félix Alcan, 1912), puis *Les Transformations du droit public* (Armand Colin, 1913), après déjà *Les Transformations du droit* de Gabriel Tarde en 1893 (Paris, Ancienne Libr. Germer Baillière et Cie Félix Alcan).

Finalement, le miracle de notre droit public fut de se maintenir comme droit de l'État, mais d'un État remis en quelque sorte sur ses pieds, on pourrait dire : l'État non pas renié, mais retrouvé dans ses origines comme dans ses fonctions sociales. D'un péril, il a été fait une pépite !

Sûr que la France n'avait pas manqué de grands juristes qui avaient fait connaître et comprendre à la fois la fonction et la force du droit public, depuis Sirey, Cormenin, Macarel, ses défricheurs et découvreurs, et devant bien entendu rappeler notre dette majeure envers ses premiers organisateurs : Léon Aucoc (1828-1910) et Édouard Laferrière (1838-1902), l'un et l'autre, par leur action au Conseil d'État et par leurs écrits, chacun à sa manière, fondateurs du contentieux administratif moderne.

C'est bien alors à cette jointure séculaire que le droit public s'affirme à la fois comme tronc de tout le droit et aussi puissante branche du droit. Duguit dira certes redouter que la spécificité foncière reconnue au droit public ne justifie trop facilement la toute-puissance étatique ; mais non moins l'a-t-il relevé en dehors et même au-dessus d'elle.

Ce sera en quelque sorte chez nous les noces de l'État et des droits, aux antipodes des doctrines de puissance et de souveraineté toujours prédominantes en Allemagne, hélas sans pouvoir dire encore : de l'autre côté du Rhin et dénoncées sans relâche par Léon Duguit (*Traité*, 2<sup>e</sup> éd., t. III, p. 522-534, et déjà, fût-ce

en moins fort, 1<sup>re</sup> éd., 1911, t. I, p. 66). *Droit (et) public* n'est plus un syntagme antinomique.

En termes journalistiques, on parlerait aujourd'hui du « *moment 1900* ». Cela ramène à Paul Morand et à son fameux essai titré *1900*, paru en 1931, y soulignant dès sa préface comment « *1900 apparaît comme une halte au sommet* », et qui évoque les ruptures et ouvertures alors consommées, autant que les illusions qui ont aveuglé et affaibli l'esprit social de ce temps (« *1900 vit vautré dans l'erreur, conclut-il, cet âge d'or se trompe avec impudence...* ») (p. 236).

Assurément, dès avant, le droit public, pour revenir à lui, avait éclos. Mais maintenant, il éclate. Ainsi vient-il d'être décrit à nouveau par l'historien Nicolas Roussellier dans son livre *La Force de gouverner, le pouvoir exécutif en France XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, NRF Gallimard, 2015, notamment p. 173-228, et qui y parle d'une « *marche triomphale du contentieux administratif* » (p. 200).

Quel renouveau ! Quel croisement de siècles !

C'est non moins le temps où le droit civil sort des torpeurs de sa codification napoléonienne et de son *Exégèse*, au profit d'une école *scientifique*, illustrée par nos François Gény, Raymond Saleilles et Marcel Planiol sans oublier Louis Josserand, défenseur de la responsabilité objective.

\*

\* \*

Le printemps 1914, c'est justement celui d'illustres maîtres, osant ici les dénommer *les grands quinquas* :

– Léon Duguit, *l'incontournable*, a 55 ans, étant né en 1859.

En 1914, son œuvre est déjà largement bâtie. Agrégé de 1884, il a publié dès 1889 « Le droit constitutionnel et la sociologie » (*Revue internationale de l'enseignement*), article très dense de 24 pages. À l'aube du siècle, il sortait ses deux volumes fondateurs : *L'État, le droit objectif et la loi positive* (1901) et *L'État, les gouvernants et les agents* (1903). En 1907, plus technique et pédagogique, ce sera son *Manuel de droit constitutionnel* (Fontémouing), de 1 115 pages + un splendide index. En 1911, sur ces bases, voilà son *Traité de droit constitutionnel* (en 2 tomes), dont la 2<sup>e</sup> édition en 5 volumes sortira en 1923, et la 3<sup>e</sup> débutant en 1927, seuls les trois premiers tomes ayant pu être actualisés avant sa mort le 18 décembre 1928. Depuis 1919, il était doyen de Bordeaux après y avoir longtemps été l'assesseur d'Henry Monnier

En 1913, à la veille de la guerre, il avait encore commis *Les Transformations du droit public* (Armand Colin, 281 p. ; retraitage en 1921), ouvrage déjà évoqué, voulu épitomé de sa pensée et presque son programme qui le feront admirer ou contester, parfois les deux à la fois tant Duguit dérange et démange !

– Maurice Hauriou, né en 1856, son adversaire/partenaire toulousain, et d'abord son condisciple à Bordeaux où il fut lui-même élève en 1873 avant que d'en être reçu docteur en 1879, en a 58. Il est aussi du fameux concours d'agrégation de 1884, resté dans les mémoires comme le *grand concours*, lui major, Duguit 6<sup>e</sup> sur 8 mais son benjamin à 25 ans.

En 1914, Il en est à la 8<sup>e</sup> édition de son *Précis*, la 1<sup>re</sup> étant de 1892, comme sa première note au *Sirey* (1892,3,17), c'était sur l'arrêt *Cadot* du 13 décembre 1889, et suivie de plus de 400 autres jusqu'à sa mort en 1929. On se doit évidemment d'évoquer son accusation d'« anarchisme de la chaire » proférée envers Duguit, lequel protestera en tout cas de son obsession de « limiter juridiquement le pouvoir de l'État » (voir par ex. son *Traité*, 3<sup>e</sup> éd., t. I, p. 654), cette querelle exprimant une opposition quant au fondement du droit, Duguit la situant dans le social qui le suscite et Hauriou « dans l'espèce, c'est-à-dire dans le type idéal de l'humanité » (« Le droit naturel et l'Allemagne », *Le Correspondant*, 25 septembre 1918, reproduit aux *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 1933, p. 22).

– Henri Berthélemy, de 1857, lui aussi du fameux concours de 1884, est professeur à Paris depuis 1892, devenant son doyen en 1922. En 1913, il en est à la 7<sup>e</sup> édition de son *Droit administratif*, la 1<sup>re</sup> étant de 1901 et la 13<sup>e</sup> et dernière de 1933, sans oublier le *Supplément* qu'il y ajoutera en 1938 en collaboration avec le jeune Jean Rivero : *Cinq ans de réformes administratives*. Il mourra le 4 septembre 1943.

Parmi ces grands *quinquas*, citons encore :

– Ferdinand Larnaude, né en 1855, retenant ici sa collaboration aux *Leçons* intitulées *Les Méthodes juridiques* (en collaboration avec Henri Berthélemy, Émile Garçon, et François Gény ; Paris, V. Giard & E. Brière, 1911), doyen de Paris, de 1913 à 1922, sans oublier qu'il a été fondateur de la *Revue du droit public*. Il mourra en 1942.

– Léon Michoud, encore de 1855 et agrégé de 1882-83. Il est mort en 1916, ayant encore publié à la *RDP* de cette année-là un long article sur « La jurisprudence administrative sur les dommages de travaux publics et son application aux dommages de guerre » (p. 180-205, avec, *in fine*, l'annonce de sa mort survenue « peu de temps après avoir écrit cette étude »), y défendant l'indemnisation publique au titre des « effroyables calamités qui se sont abattues sur les régions envahies et sur celles qui ont été le théâtre des opérations de guerre ». Il y dira que cela n'est pas « secours » mais un « droit », en tout cas au titre du « dommage matériel ». Hauriou lui rendra un hommage de plus de 50 pages dans la *Revue de droit public* de 1916 (avec aussi tirage à part).

– Félix Moreau, le doyen d'Aix mais ancien de Bordeaux, né en 1859 comme Duguit. Il a publié en 1892 la première édition de son *Précis élémentaire de droit constitutionnel*. Son livre sur *Le règlement administratif* est de 1902. En 1903, il a aussi écrit : *Pour le régime parlementaire*.

– Raymond Carré de Malberg, né en 1861 à Strasbourg et d'une famille ayant voulu rester française, agrégé de 1890 et reprenant sa carrière à Strasbourg après 1918. Sa *Contribution à la théorie générale de l'État* est de 1920-1922. Il mourra en 1935.

– René Jacquelin, né en 1865 à Orléans, agrégé major en 1893, professeur successivement à Lille, puis, en 1899, à Paris, retenant notamment de lui sa thèse de droit français soutenue en 1891, *De la juridiction administrative dans le droit constitutionnel* (Giard, 500 p.), puis *Les Principes dominants du contentieux*

*administratif* (Giard et Brière, 1899, 330 p.), et encore en 1899 *Une conception d'ensemble du droit administratif* (Giard et Brière, 41 p.).

– Et on n'oubliera pas Adhémar Esmein, lui de 1848 et mort en juillet 1913, qui, en cette jointure séculaire, aura dominé à la fois l'histoire du droit, le droit civil et le droit public avec ses *Éléments de droit constitutionnel*, énorme ouvrage paru en 1896 et aux multiples éditions : 1899, 1903, 1906, 1914 (6<sup>e</sup> édition revue par Joseph-Barthélemy), puis 1921 et 1927 (7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> éditions revues par Henri Nézard).

Un peu plus jeunes, *quadras*, mais déjà connus et reconnus :

– Gaston Jèze, né en 1869, agrégé de 1901, qu'on retrouvera dans ses écrits de guerre.

– Joseph-Barthélemy, né en 1874 à Toulouse et agrégé en 1906. Ses publications et son autorité scientifique sont déjà considérables. Dès 1906, c'est *Le Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* (750 p.), y ajoutant ses nombreux articles et notes à la *Revue du droit public*. On le retrouvera très actif pendant les années de guerre. C'est pour se mieux différencier de Berthélemy qu'il accola son prénom à son nom.

– Achille Mestre, aussi de 1874 et de Toulouse, agrégé de 1899. En 1913, il a publié au *Recueil de législation de Toulouse* une importante étude intitulée *Gestion d'affaires et enrichissement sans cause en droit administratif*.

– Louis Rolland, né en 1877. Son *Droit administratif* ne débutera qu'après guerre, y ajoutant un *Précis de législation coloniale* (1931, coll. Pierre Lampué). Mais dès avant, il avait été auteur prolifique et le sera plus encore pendant les années de guerre. On connaît ses *lois* du service public !

– Georges Scelle, né en 1878 et agrégé en 1912 (par un jury qui comprenait Duguit). Il est mort en 1961.

– Julien Laferrière, neveu du grand Édouard, né en 1881 et agrégé de 1910, déjà professeur à Lille, devant intégrer plus tard Strasbourg, puis Paris.

Quel environnement ! Quel chatolement !

Du coup, on est tenté d'envier les jeunes juristes de ce temps, génération grandie dans l'euphorie de cette aube du xx<sup>e</sup> siècle, formée aux feux stimulants de tels maîtres, avant que d'être, hélas, broyée.

\*

\* \*

Ce début de xx<sup>e</sup> siècle, c'est aussi une période d'ouverture.

## Le droit français s'ouvre à l'extérieur scientifique

Il s'ouvre en particulier à la sociologie qui se déploie alors. Duguit en fut saisi comme explicative du droit au-delà du positivisme descriptif alors dominant, jusqu'à proposer que les facultés de droit soient plutôt dites facultés *des sciences*

sociales (voir sa fameuse étude *Le Droit constitutionnel et la sociologie* de 1889, préc.). Significative de pareille approche, son « Étude historique sur le rapt de séduction » parue en 1886 dans *La Nouvelle Revue historique*. On sait d'ailleurs qu'Émile Durkheim fut professeur à Bordeaux de 1885 à 1902 et alors très lié à Duguit, personnellement autant que par les idées.

Hauriou y fut non moins sensible. Il publiera même une étude sur « Les facultés de droit et la sociologie », à la *Revue générale du droit* de 1893, y réclamant certes grande prudence envers cette « conception... scientifique », séduisante mais « très jeune » et aux « théories peut-être hâtives ». Et d'y conclure habilement que « un peu de sociologie éloigne du droit, beaucoup de sociologie y ramène ». Tant il en résulte le « danger » d'un « affaiblissement du sentiment du droit au profit de la force pure », dénonçant et déplorant aussi son « déterminisme universel », et tant aussi, conclut-il, « la science ne nous apprend rien, ni sur les destinées, ni sur la substance des choses ; ses lois sont de grossiers à peu près qui ne portent que sur les apparences... ».

\*

\* \*

## Le droit français s'ouvre aussi à l'extérieur géographique

Déjà, on sait la place occupée par la « la législation comparée » dans le *Traité de la juridiction administrative* de Laferrière (100 pages au tome I de l'édition de 1887-1888, 130 dans celle de 1896). Anselme Batbie s'y intéressa déjà dans son *Traité de droit public* (notamment t. 4, 1863). Et les thèses se tournent de plus en plus vers elle, ainsi celle de René Jacquelin de 1891, déjà évoquée.

À ce regard, la *Bibliothèque internationale de droit public*, alors lancée par Max Boucard et Gaston Jèze, contribuera en grand, devant atteindre en 1914 quelque 25 titres (cités régulièrement à la *Revue de droit public* de ces années).

Notamment, on verra alors et ainsi traduits et étudiés :

- Paul Laband, *Droit public de l'Empire allemand*, Giard et Brière, 6 tomes (1900-1904) ;
- Otto Mayer, *Droit administratif allemand*, préf. H. Berthélemy, Giard et Brière, 4 tomes (1903-1906) ;
- George Jellinek, *L'État moderne et son droit* (trad. Georges Fardis, 1911) et aussi sa forte analyse sur *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (trad. Georges Fardis, préf. F. Larnaude, Fontémoing, 1902, 101 p.) qui suscitera le débat avec Émile Boutmy à la *RDP* de 1902 ;
- Albert Venne Dicey, l'illustre professeur d'*All Souls* à Oxford, avec son *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885, traduite en 1902 par André Batut et Gaston Jèze, préface A. Ribot en *Introduction à l'étude du droit constitutionnel* ; on verra notamment Hauriou s'y référer (note au S. 1917, III, 1, sur TC 29 juill. 1916, Vion et Fils cité *infra* II) ; rappelons ici son chapitre XII, très critique pour nous mais stimulant sur *Le règne de la loi en Angleterre comparé avec le droit administratif en France*.

- Edward Jenks, *Essai sur le gouvernement local en Angleterre*, trad. J. Wilhelm et préf. H. Berthélemy, 1902 ;
- Woodrow Wilson, *L'État*, 1902, préf. Léon Duguit ;
- Lawrence Lowell, *The Government of England*, MacMillan and co, 1908, 2 vol., 570 et 463 p., trad. française 1909 *Le Gouvernement de l'Angleterre*, dont Duguit dira dans son *Traité* que c'est « peut-être le meilleur livre existant sur le droit constitutionnel anglais » (2<sup>e</sup> éd., t. II, p. 650).

Un de nos grands comparatistes sera dès alors Roger Bonnard, l'élève de Duguit, agrégé de 1909. En 1914, il a publié *De la responsabilité civile des personnes publiques en Angleterre, aux États-Unis et en Allemagne* (Giard & Brière, 232 p. + textes). En 1913, à la *Revue de science et de législation financière*, il avait aussi produit une étude internationale et très technique de 50 pages sur « Les finances de guerre ». On lui devra plus tard *Le Contrôle juridictionnel de l'administration – étude de droit administratif comparé* (Delagrave, 1934, 161 p., réimpr. Dalloz, 2005, avec notre avant-propos). On reparlera de lui, ayant été combattant de 14-18. Il est une des gloires de l'université de Bordeaux.

Rappelons encore ici Adhémar Esmein avec ses *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, de 1899, suite à la 1<sup>re</sup> édition de 1896 dénommée seulement *Éléments de droit constitutionnel*. Ajoutons-y Émile Boutmy !

Gaston Jèze sera lui-même un des très féconds artisans de ces regards croisés au sein de la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (titre significatif!), créée en 1894. Les études de droit comme d'auteurs étrangers y auront naturellement grande place. Et ses « *principaux collaborateurs* » extérieurs sont justement du monde entier : Europe, mais aussi Australie, Japon, Chili, Canada...

En 1900, à l'initiative de la Société de législation comparée, il y aura à Paris un grand *Congrès international de droit comparé* (Compte rendu, 2 t., LGDJ, 1905).

Forcément, cet intérêt n'est pas sans nuance, s'agissant de l'Allemagne, avec mélange d'admiration intellectuelle et de répulsion pour ses conceptions autoritaires, fût-ce sans oublier que le mot *Rechtsstaat* en vient, Duguit étant de ceux qui l'ont acclimaté par ce beau syntagme d'*État de droit* en tant qu'*État lié par le droit* (voir son manuel de *Droit constitutionnel*, 1907, p. 48 s.).

Et nos maîtres, alors, voyagent !

En particulier : Duguit et de façon exceptionnelle pour l'époque : Londres (1881 et 1888), Anvers (1886, pour un congrès de droit international), Ankara (1887), Saragosse (1909), Coïmbra (1910), puis tournée en Argentine et au Chili (1911) ; et après la guerre : États-Unis (1920-1921), Espagne et Portugal à nouveau (1923), Roumanie (1924), et Égypte (1926) où il contribua à restructurer l'université du Caire.

Berthélemy fera aussi des séjours outre-Rhin.

Leur notoriété comme leur autorité sont déjà mondiales.

Et ils sont traduits, Duguit jusqu'en grec, en russe et en turc ; Jèze et Hauriou au moins en allemand.

## Temps de guerre. La doctrine ardente

1914 : 28 juin, Sarajevo ; 28 juillet, déclaration de guerre de l'Autriche à la Serbie. La mobilisation s'ensuit en Russie. 1<sup>er</sup> août, déclaration de guerre de l'Allemagne à la Russie. L'engrenage né de l'inconscience autrichienne et du bellicisme allemand, sur un lit de tensions européennes, fait son œuvre.

\*

\* \*

Un décret du 1<sup>er</sup> août ordonne chez nous la mobilisation. Une *Proclamation* du président de la République du même jour, affichée partout, la justifie pour permettre « *les premières dispositions indispensables à la sauvegarde de son territoire* », tout en assurant que « *la mobilisation n'est pas la guerre* ». Le 4, l'ambassadeur d'Allemagne, M. de Shoen, quitte Paris, considérant que face à ce qu'il ose qualifier d'« *actes d'hostilité caractérisés...* », désormais, « *l'Empire allemand se considère en état de guerre avec la France du fait de cette dernière puissance* » (lettre lue au Sénat et à la Chambre le 4 août).

L'état de siège général est lui-même proclamé par décret du 2 et prorogé par loi du 5 août sur l'ensemble du territoire ainsi qu'en Algérie « *pendant toute la durée de la guerre* ». La tour Eiffel, avec ses appareils de télégraphie, est mise sous protection. Un peu partout, théâtres et bals sont fermés, des couvre-feu imposés aux débits de boissons et tous attroupements, cris et musiques proscrits sur la voie publique. Un contrôle des étrangers est instauré. Les réquisitions deviennent possibles de marchandises, chevaux et automobiles, ou d'établissements industriels. En moins d'une semaine, tout notre droit est renversé et inversé.

On y ajoute la suspension des garanties légales des fonctionnaires par décret du 15 août 1914, pour les militaires, puis pour tous fonctionnaires par décret du 10 septembre, qui visent l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, sauf « *à la cessation des hostilités à se pourvoir en révision devant le conseil de discipline* », mesure spectaculaire justifiée par un impératif de discipline et de répression renforcées, et appelée à faire débat puisque ce sera l'objet même de l'arrêt *Heyriès* de juin 1918 qu'on retrouvera évidemment !

Citons aussi, dans ce contexte d'anxiété, la loi du 5 août 1914 « *réprimant les indiscrétions de presse en temps de guerre* » (*S., lois annotées*, 1915, 761), s'agissant d'informations militaires ou diplomatiques « ... de nature à favoriser l'ennemi ou à exercer une influence fâcheuse sur l'esprit de l'armée et des populations », et ces infractions devenant passibles du conseil de guerre. On a narré à cet égard une condamnation pour avoir surchargé une affiche où Gallieni annonçait sa détermination de défendre la capitale par l'inscription : « *Paris ne capitulera pas. Signé Trochu* » (évocation cruelle du siège de Paris en 1870-1871). Une censure gouvernementale s'ensuivra sur toute information militaire.

Juste faveur..., un décret du 10 août suspendra en tout cas les prescriptions contentieuses ; ainsi en verra-t-on plus tard application expresse devant le Conseil





d'État (CE, 8 févr. 1918, *Nègre, Rec.*, 109). D'où l'encombrement juridictionnel d'après guerre.

4 août, Luxembourg et Belgique envahis. « *Banditisme allemand* », titre un éditorial de *La Liberté du Sud-Ouest* du 4. Meurtres et saccages s'y succèdent, qui expliquent l'exode de mai 40 lors de l'invasion de la Wehrmacht. 5 août, l'Angleterre déclare la guerre à l'Allemagne. 2 septembre 1914, les allemands atteignent Senlis, c'est à 50 km de Paris. Le 19, ce sera l'implacable bombardement de Reims.

Menace sur Paris au point que l'État doit se replier à Bordeaux. Une Proclamation du 2 (*J. off.*, 3 sept.) en informe le pays, compte tenu de « *la poussée des forces allemandes* » et « *sur un point du territoire d'où il puisse rester en relations constantes avec l'ensemble du pays* ». Il y restera – président, Gouvernement, Chambres, ministères, Conseil d'État... – jusqu'en décembre.

En une semaine, sur la Marne, 230 000 Français et 250 000 Allemands vont tomber. Paris est en tout cas sauvé ! Et c'est la fin de la guerre de mouvement à laquelle succédera une guerre de positions, donc d'usure non moins cruelle, qui fera au total un million quatre cent mille morts côté français (pour huit millions de mobilisés), soit une moyenne de près de 1000 par jour. Comptabilité effroyable !

\*  
\* \*

Assouplissements et dérogations juridiques se succèdent, en même temps qu'on assiste à un effacement du Parlement.

La loi *sur l'état de siège* le requérant, il s'est réuni le 4 août mais pour une seule séance et sans débats, 18 projets de loi étant adoptés ce jour-là à l'unanimité, manière, écrira Joseph-Barthélemy, de frapper l'ennemi « *qui se voyait ainsi solennellement notifier qu'il avait contre lui la France tout entière...* » (« Le renforcement du pouvoir exécutif... », in *Problèmes de politique et finances de guerre*, 1915, p. 117, où il parle de « *séance de draperie* »).

C'est ce qu'on a dénommé période de « *dictature* » (voir notamment : P. Barrière, *Cinq mois de dictature sous la III<sup>e</sup> République*, Montpellier, 1922, 129 p.). Duguit parlera lui-même pour cette période de 1914 de « *gouvernement absolu* » (voir son *Manuel de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., 1918, p. 201-1209, spé. p. 203 s.).

Le Parlement renaîtra en janvier 1915, voire, observera Duguit, avec « *une action... sur le Gouvernement certainement plus directe et plus active qu'elle ne devait l'être d'après l'application normale des règles parlementaires...* », les Chambres devenant en réalité permanentes et exerçant un contrôle très direct sur les services, fût-ce d'ailleurs sans qu'aucun budget régulier ait été jamais alors établi ni voté (voir encore son *Manuel* de 1918, préc., p. 205).

Ce sera alors le temps d'une doctrine pleinement engagée dans cette guerre des nations mais aussi guerre *du droit*, l'expression deviendra habituelle pour en bien montrer la nature comme la finalité profondes.

## Ardente, la doctrine juridique le fut d'abord sur le Front

Évidemment, nos élèves de ce temps, surtout, désertèrent les amphithéâtres pour peupler les bataillons, se souvenant que l'assujettissement des étudiants et des professeurs à la conscription n'avait été instauré que par la grande loi du 5 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée (*S., lois annotées*, 1890, p. 652-714) après le privilège dont Napoléon les avait fait bénéficier à cet égard (l'exemption des prêtres et séminaristes ayant été supprimée aussi par cette loi ; ce fut « *Les curés sac au dos* », sauf – article 23 – aménagement du service en temps de paix, qui disparaîtra en 1905 avec la Séparation).

Que de jeunes pousses fauchées et privées de destinée comme de lignée, réduites à un nom – on allait dire : un nom anonyme – sur nos monuments aux morts ! La plaque gravée dans notre faculté de droit de Bordeaux énumère elle-même 73 Morts pour la France sur quelque 500 étudiants à cette époque, mais effectif théorique à raison des doublons d'inscription pour différents examens. À la faculté de lettres de Bordeaux, ce sera 60, soit 20 % des effectifs. Bien évidemment le nombre des thèses ira aussi en décroissant. Et la féminisation de l'Université s'ensuivra.

Ainsi, restant sur Bordeaux, tomba le fils aîné de Léon Duguit, l'aspirant Pierre Duguit, alors jeune étudiant à la faculté des sciences de Bordeaux et mobilisé dès août 14 d'abord comme simple soldat. C'était le 20 août 1917 devant Landrecourt, dans la Meuse, lors de la nouvelle offensive lancée par Pétain autour de Verdun ; il avait 19 ans, étant né le 13 novembre 1898. Son nom est gravé sur le monument funéraire familial du cimetière de la Chartreuse à Bordeaux, aux côtés des siens. Il est aussi inscrit au *Livre d'Or*, livre d'or et de sang, du Lycée national de Bordeaux où il avait été élève. Ou encore – le 26 août 1918 – un fils du conseiller d'État Henri Chardon, dont on reparlera et qui lui a dédié, non sans trembler, son ouvrage de 1921, *L'Organisation d'une démocratie* (Perrin et Cie).

Père, fils, frère, mari, cousin, ami, toutes familles seront alors frappées, certaines décimées. Voilà venu le temps où les vieux prennent le deuil des jeunes.

Ajoutons les mutilés, les *gueules cassées*, tous survivants qui ne survivront pas.

On pourrait penser que peu de professeurs allèrent à la guerre.

Il y en eut tout de même, et beaucoup, la mobilisation ayant touché au-delà des trentenaires.

Tels :

– Jules Basdevant (1877-1968), docteur de 1900, agrégé de 1906, futur président de la Cour internationale de justice, mobilisé pendant toute la guerre comme lieutenant.

– Georges Scelle (1878-1961), qui terminera le conflit comme officier jurisconsulte avant que de devenir le grand internationaliste qu'on sait.

– Georges Ripert (1880-1958), le civiliste, commercialiste et maritimiste, et futur doyen de Paris en 1938, mobilisé pendant toute la guerre.

– Gilbert Gidel (1880-1958), qui enseignera le droit international et aussi le droit constitutionnel, mobilisé en 14 dans l'armée d'Orient et à nouveau en 1940 avant que d'accéder au rectorat de Paris.

– Louis Hugueney (1882-1970), major du concours de droit privé de 1908, alors infirmier et soldat de 2<sup>e</sup> classe.

– René Cassin (1887-1976), l'illustre conseiller du général de Gaulle à Londres, futur vice-président du Conseil d'État en 1945, mobilisé en 14 et bientôt gravement blessé ; il sera reçu agrégé des facultés de droit en 1920.

Ainsi, encore à Bordeaux :

– Georges Renard (1876-1943), petit-neveu de Mgr Darboy l'archevêque de Paris assassiné par les rebelles de la Commune de Paris et devenu le gendre de François Génys, également mobilisé. Il sera agrégé en 1920. Ce chrétien tourné vers la théorie et la philosophie du droit, devenu veuf en 1930, entrera dans l'ordre des dominicains et publiera encore sous cet habit *La Philosophie de l'institution* (Sirey, 1949).

– Roger Bonnard (1878-1944), déjà évoqué, docteur en droit de 1904, agrégé major de 1910, alors professeur à Rennes avant que de rentrer à Bordeaux en 1922, notre doyen de 40 à 44 ; officier d'infanterie pendant toute la Grande Guerre, il recevra la croix de guerre ainsi que la Légion d'honneur à titre militaire.

– Julien Bonnecase (1878-1950), mobilisé à 36 ans, mais déclaré inapte et affecté aux bureaux de la Région militaire. Son œuvre est immense. Rappelons au moins de lui *La Pensée juridique française de 1804 à l'heure présente*, Delmas, 1933, 2 vol.

– Henry Vizioz, né en 1886, savoyard d'origine, mobilisé alors qu'il entamait chez nous une carrière universitaire après sa thèse de 1912 sur le quasi-contrat. Il sera fait prisonnier sur l'Yser. Il passera l'agrégation plus tard en 1920 et a compté parmi nos grands processualistes. En 1944, il succédera à Bonnard comme doyen de Bordeaux. Il est mort tragiquement dans la nuit du 31 juillet-1<sup>er</sup> août 1948 dans un accident d'avion alors qu'il revenait des Antilles pour y fonder un Institut de droit à Fort-de-France.

– Robert Poplawski (1886-1953), futur doyen de Bordeaux, lui en succession de Vizioz, spécialiste de droit pharmaceutique, mobilisé de 14 à 19, agrégation de 1920.

– Maurice Palmade (1886-1978), agrégé de 1912, nommé à Poitiers puis à Bordeaux en 14 et mobilisé dans l'infanterie, blessé à Verdun, croix de guerre, Légion d'honneur.

– Marcel Laborde-Lacoste (1890-1978), mobilisé en 14 mais réformé en février 1915.

– André Boyé (1893-1967), girondin, historien du droit, beau-père d'André de Laubadère, alors avocat. Fait prisonnier en 1915, il parviendra à s'évader en 1917 ; il sera agrégé en 1924, et major ; il aura en particulier déployé les liens de Bordeaux avec l'Égypte déjà noués par Duguît, devenant directeur de l'École française de droit du Caire.

– Jean Brethe de La Gressaye (1895-1990), sous les drapeaux d'août 1916 à 1919 comme lieutenant d'artillerie. Il sera agrégé en 1926, grand civiliste et travailleur, autant que fin connaisseur de Montesquieu.

On y ajoutera l'engagement volontaire, dès août 1914, du professeur bordelais Gustave Chéneaux né en 1868 à la Martinique, à donc près de 50 ans,

collaborateur et continuateur de Gabriel Baudry-Lacantinerie, et tué à la tranchée de Calonne en avril 1915 en allant secourir un blessé entre les lignes. Voilà qui évoque la destinée glorieuse d'Henri Collignon, lui-même né en 1856 (comme Hauriou), engagé et tué à l'ennemi en mars 1915, girondin d'origine, docteur de notre faculté en 1882 (droit romain : *De l'expropriation pour cause d'utilité publique* ; droit français : *Les Conflits d'attribution*, thèse de grande référence), à la haute carrière administrative et conseiller d'État de 1913. Évoquons aussi Léon Julliot de La Morandière (1885-1968), agrégé de 1912, engagé dès le début de la guerre en qualité d'artilleur, grièvement blessé en juillet 1917 et qui renouvellera son engagement après 1940, cette fois dans la Résistance, devant être alors du comité juridique du Gouvernement provisoire mis en place en 1944, puis succéder à Ripert comme doyen de la faculté de droit de Paris.

Des professeurs d'université eurent aussi à prendre le relais d'enseignants mobilisés, jusqu'à être rappelés en activité, tel, à Bordeaux, Charles Le Coq de Kerlan (1844-1922), réunionnais, agrégé de 1868, professeur de procédure civile et ayant alors 70 ans.

Nos facultés, entendues en termes immobiliers, devinrent parfois, au moins partiellement, hôpitaux, ainsi à Rennes, ou centres de commandement. Partout, on concourt au moins à l'effort de guerre par soutien matériel et financier.

Dès le 2 août, des troupes coloniales débarquées à Bordeaux s'établissaient à la faculté des lettres et des sciences ; on raconte qu'un bœuf y fut dépecé sur le gisant de Montaigne qui ornait alors sa salle des pas perdus. Des troupes cantonnèrent aussi à la faculté de droit et à celle de médecine. Voir : P. Courteault, « L'Université de Bordeaux et la guerre », *Rev. philomatique de Bordeaux*, janv.-févr. 1918, p. 49- 64 et 121-138.

## Ardente, la doctrine le sera aussi par ses publications

Les questions et situations juridiques nées de la guerre, la doctrine les a longuement exposées. Les *tables* – entre autres – de la *Revue du droit public* des années de guerre en témoignent, y compris sur les pratiques d'autres pays belligérants, telles la Grande-Bretagne et l'Italie, occasion de partage, prolongement de l'intérêt comparatiste de nos maîtres, et moyen d'élargissement de ces débats.

On citera notamment les nombreuses et longues analyses de Joseph-Barthélemy dites de *Droit public en temps de guerre*, quasiment chaque année de la *RDP* sur sa nature et aussi ses dangers, ainsi : 1915, p. 134-162, 310-359, 552-586 ; 1916, p. 73-119, 295-304, 552-586 ; 1917, p. 146-151, 1918, p. 146- 151, 497-519.

Louis Rolland produira aussi une étude sur « La liberté individuelle en Angleterre en temps de guerre », *RDP*, 1915, p. 123-143, ainsi que sur « L'administration locale et la guerre », *RDP*, 1915, p. 106-133, 266-309, 500-544 ; 1916, p. 247-293 ; 1917, p. 320-339, 1918, p. 106-148, 542-588, où il examine les bouleversements et défis générés à cet égard par la guerre : composition des instances municipales ; compétences des autorités militaires ; interventions et réglementations économiques ; rationnements, fonctionnement des services publics ; réquisitions, notamment pour assurer les moissons et les labours, actes de bravoure et de sauvetage face aux exactions, assassinats, pillages, et non moins sévices et représailles prussiennes à leur égard.

Gaston Jèze publiera lui-même sur « La presse en Angleterre pendant la guerre » (*RDP*, 1916, p. 5-19, 337-363) ; « L'Exécutif en temps de guerre, étude comparative » (*RDP*, 1917, p. 5-43, 209-267, 404-442 et tirage à part, Giard et Brière, 1917, 198 p.). Il publiera encore sur *Les Finances de guerre de l'Angleterre*, Giard, 1915, y adjoignant son livre collectif avec Barthélemy, Rist et Rolland, *Problèmes de politique et finances de guerre : conférences à l'École des hautes études sociales*, janv.-févr. 1915 (Alcan, 1915, préf. G. Jèze).

Citons aussi l'étude de Le Fur à la *RDP* de 1917 sur « Les réquisitions militaires » (p. 44-98) et celle de 1919 d'Henry sur « Les réquisitions immobilières » (p. 5-40 et 192-238), texte « écrit presque entièrement avant la suspension des hostilités », explique-t-il.

Immédiatement, on verra s'intéresser en particulier à l'indemnisation des infirmités et dommages de guerre. Sur cette question, voir *infra*, III<sup>e</sup> partie.

Si les juristes se sont ainsi fortement investis dans l'analyse de cette administration de guerre, on observe en revanche un amoindrissement des grands ouvrages et traités.

Hauriou qui avait publié huit éditions de son *Précis* entre 1892 et 1914 n'en fera aucune pendant la guerre. La 9<sup>e</sup> sortira en 1919, et la 10<sup>e</sup> en 1921. Il publiera tout de même en 1916 ses *Principes de droit public à l'usage des étudiants de licence*, après déjà le volume homonyme de 1910, édition entreprise dès avant la guerre et alors complétée de réflexions nouvelles.

Il réduira aussi le courant de ses notes d'arrêt ; on en relève seulement 18 au *Sirey* entre août 14 et fin 18, sur un total de quelque 350 en 37 ans (de 1892 à 1929), soit moins de 4/an au lieu de 11..., et surtout sur des jurisprudences de guerre.

Duguit publiera certes en 1918 une nouvelle édition – la 3<sup>e</sup> – de son *Manuel de droit constitutionnel*, l'ancienne, plus grosse, faisant désormais double emploi avec le *Traité* de 1911 en 2 volumes. On y a fait déjà référence.

Encore s'en excuse-t-il, tant, dit-il dans un *Avertissement* daté du 3 août 1917 :

« c'est le devoir du juriste de s'abstenir jusqu'à ce qu'il puisse déterminer les éléments du droit nouveau qui s'enfante dans la douleur et dans les larmes », mais que cette réédition lui était demandée et que : « D'autre part, n'aperçoit-on pas déjà les grandes lignes de ce droit nouveau qui va sortir des événements ? La guerre n'a-t-elle pas définitivement condamné la conception de l'État puissance commandante et souveraine... ? » et s'interrogeant quant à savoir si : « Des crimes monstrueux de l'Allemagne ne naîtra-t-il pas un droit international nouveau... ? », disant aussi s'être « attaché à étudier... toutes les transformations qui se sont produites sous l'action de la guerre dans le droit public interne, notamment la transformation profonde du régime parlementaire... », se souvenant que son fils aîné mourra au front deux semaines plus tard.

Il publiera encore à la *Revue de droit public* de 1918 son énorme étude (au total près de 100 pages) « Jean-Jacques Rousseau, Kant & Hegel », reprise de celle déjà publiée à la *Harvard Law Review* de 1917 sous le titre « The law and the State », y exposant que « cette étude était complètement préparée, sinon complètement écrite, longtemps avant que n'éclatât la guerre gigantesque qui depuis près de quatre années

désolé et ravage l'univers... Elle n'a que plus de force pour établir les doctrines de droit public allemandes... n'ont d'autre objet que de fonder l'absolutisme de l'État... », et concluant sur « la mentalité abominable de l'Allemagne contemporaine ».

Il commet aussi alors quelques notes de jurisprudence au *Recueil Sirey*, donc sur les pas de Hauriou, lui qui en fit peu, sur l'interprétation judiciaire des actes administratifs (S., 1915-16, 2, 3 et S., 1918-1919, 2, 193) et sur la faute personnelle des fonctionnaires dans un contentieux certes né à Bordeaux (*eod. loc.*, II,1 et I, 17). On y ajoutera une étude sur l'arrêt du Conseil d'État du 24 mars 1916, *Cie d'éclairage du gaz de Bordeaux* (*Rev. po. et parl.*, 1916, t. XXXVII, p. 264-266).

Également en 1915 il avait réalisé une 3<sup>e</sup> édition – plutôt un retraitage – de ses *Constitutions* (ouvrage lancé en 1898 en collaboration avec Henry Monnier, son ami et alors aussi son doyen à Bordeaux). S'agissant du *Traité*, Duguit reconnaîtra en 1921, dès les premières lignes de la Préface de sa 2<sup>e</sup> édition, que « pendant les cinq années qu'a duré la tourmente, il ne pouvait être question d'en entreprendre une nouvelle publication ».

Dans l'actualité, Joseph-Barthélemy publiera lui-même en 1915 *Les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine* (voir par exemple le compte rendu qu'en fera Émile Garçon, *RDP*, 1916, p. 163-168), et ses *Cours à l'École des hautes études sociales* en 1916-1917 regroupés en 1918 sous le titre *Le Problème de la compétence dans la démocratie* (Libr. Félix Alcan, 260 p.).

Henri Berthélemy fera aussi en 1916 une 8<sup>e</sup> édition de son *Traité élémentaire de droit administratif*, mais indiquant en Préface qu'elle était en partie « sous presse en juin 1914 ».

\*

\* \*

Dans ces travaux, que peut-on voir ou entrevoir ?

Sûr que la doctrine universitaire a affiché, exprimé et extériorisé du patriotisme.

Sûr aussi qu'il en fallut !

On a pu parler à cet égard d'un « *Front intellectuel* »

(J.-F. Giacuzzo, « Un regard sur les publicistes français montés au "Front intellectuel de 1914-1918" », *Jus Politicum*, 2014, n° 12).

Joseph-Barthélemy dénoncera ainsi avec force « l'impérialisme germanique », observant que « le patriotisme allemand a cessé d'être... l'attachement au sol natal, l'amour du foyer... il a dégénéré en une mégalomanie malsaine et agressive... qui se traduit dans la fameuse formule Deutschland über alles » (*Problèmes de politique et de finances de guerre*, 1915, préc., p. 103).

Léon Duguit sera très dur aussi envers l'Allemagne, dans son *Manuel* de 1917. Et significative, fût-ce un peu plus tard, sa *Préface*, datée du 31 octobre 1920, à la 2<sup>e</sup> édition de son *Traité de droit constitutionnel*, justifiant de ses références aux juristes allemands, car « quiconque écrit sur le droit public doit en faire état », mais ajoutant que (p. xi) :

« Il n'est pas douteux que, sauf de rares exceptions, les juristes publicistes allemands, en édifiant leurs théories, souvent ingénieuses, ont été avant tout déterminés par le désir de fonder sur des bases d'apparence juridique la souveraineté illimitée de l'État, l'absolutisme des gouvernants et la politique de conquête et de rapine à l'extérieur. »

Ainsi conclut-il que :

« la guerre qui vient de finir a été, non pas vraiment le choc de deux groupes de nations, mais bien plutôt le choc de deux idées. Elle a été la lutte de l'idée de l'État puissance, commandante, souveraine, contre l'idée de l'État collaboration des membres d'un même groupe national, travaillant ensemble à la réalisation de la justice et du bien-être.

*L'idée de l'État puissance, affirmée par tous les juristes allemands, s'est heurtée à l'idée de l'État collaboration, dont la France est l'initiatrice et qui a vaincu aux bords de la Marne et dans les ravins de Verdun. La France saura bien, malgré les difficultés et les victoires momentanées de la sottise et du mal, ... en assurer la complète réalisation.* »

En 1920, dans une réédition de ses *Transformations générales du droit privé*, il développera comment la guerre a fait éclore plus fort l'impératif de solidarité sociale.

Déjà en 1901, dans *L'État, la loi et le droit positif*, toujours dans son langage caractéristique Duguit avait dénoncé les fictions et insuffisances des théories des juristes allemands de l'autolimitation de l'État, ce qui n'étonne évidemment pas..., tant, y exposait-il, « une limitation voulue n'est pas une limitation ». Il y défendait non moins dans son style véhément que « la règle de conduite s'impose... à ces gouvernants avec la même rigueur qu'aux gouvernés » (p. 107), et que « l'État législateur ne crée pas le droit, mais constate une loi préexistante » (p. 124). Et il redira dans son *Traité de droit constitutionnel* sa volonté « d'affirmer, avec une indéfectible énergie, qu'il y a une règle supérieure à la puissance publique, qui vient la limiter et lui imposer des devoirs » (3<sup>e</sup> éd., 1927, t. III, p. 590 s.)

L'idée morale, sinon métaphysique elle-même deviendra prégnante dans sa conception de l'État et du droit au lieu de ce qui semblait naguère vision froide comme fait social, jusqu'à faire intervenir « le sentiment de justice » dans la formation du droit ; ce sera très visible à la 2<sup>e</sup> édition de son *Traité* (1921, t. I, p. 45 s.), jusqu'à conclure dans la suivante de 1923 (t. II, p. 90) que « si l'on oppose la morale sociale au droit, on crée une règle morale sans force et un droit sans valeur morale ».

Citons encore, à la *RDP* de 1915 (p. 663-682) un article de Berthélemy, « Le fondement de l'autorité politique », affichant sa non moindre réticence envers la doctrine de l'autolimitation de Ihering (« l'expression seule en est barbare », p. 678).

Du coup, face à la guerre et au service de la défense nationale, bien des aménagements aux libertés et au régime parlementaire, naguère impensables, ont pu alors paraître indispensables, fût-ce partiellement, ponctuellement et provisoirement.

On se souvient du cri de Hauriou, dans sa note sur l'arrêt *Heyriès* :

« ... Eh oui. – D'abord gouverner et administrer ; ensuite exécuter la loi, – ce qui signifie : Vivre d'abord. Et ensuite vivre régulièrement ; toujours dans les circonstances normales, autant qu'on peut dans les circonstances anormales. »

Ajoutant que :

« *il faut bien reconnaître que les lois de garanties individuelles sont faites pour les temps normaux* »,

et acceptant aussi que l'Exécutif puisse ainsi « *suspendre les lois qui arrêteraient la marche de l'État* », fût-ce selon « *une interprétation constitutionnelle légèrement constructive* », mais traduisant cette grande idée que « *la marche du gouvernement et de l'administration ne doit pas être arrêtée* ».

La raison et l'esprit de liberté n'en subsisteront pas moins chez nos grands juristes, appelant à la prudence dans le maniement de concepts périlleux.

En particulier, Joseph-Barthélemy se fera ici vigie et veilleur, assenant :

« *Je vous demande de ne pas dédaigner le respect de la loi. C'est la garantie de l'ordre, de la liberté, de la prospérité et de la grandeur du pays* » (in Jèze, Barthélemy, Rist, Rolland, ouvr. préc., p. 129).

Il y dira ainsi regretter l'effacement du Parlement, tant « *contrôler n'est pas forcément contredire* », alors qu'« *il ne faut pas négliger les énergies, les lumières, les idées qui peuvent surgir au sein de la représentation nationale* » en même temps qu'une « *diminution des libertés publiques et de leurs garanties contre l'Exécutif* » (p. 121),

Et d'adjurer encore :

*Le Gouvernement doit être le premier à donner l'exemple ; autrement, à un sabotage gouvernemental de la légalité ne tarderait pas à correspondre un sabotage anarchique d'en bas [...] Le monde n'est pas venu au bout de ses émerveillements : après la France héroïque, après la France unie [...] il va pouvoir admirer la France qui sait garder, jusque dans les heures les plus difficiles, le goût et les mœurs de la liberté* » (p. 129-130).

D'ailleurs, comment ne pas observer que pendant ces années, la République parlementaire a tenu bon, fût-ce avec bien des adaptations, Duguit dira : en tout cas « *déformations* », mais « *sans que la lettre de la Constitution ait été violée une seule fois, et c'est sous son abri tutélaire que pendant la Grande Guerre la France a opposé aux barbares "l'union sacrée" de tous ses enfants, qu'elle a vaincu et châtié les bandits qui l'avaient envahie* » (Manuel préc., 1918, p. 298), notant qu'en 1940 la République, au contraire, explosera à peine deux mois après l'offensive du Reich.

Joseph-Barthélemy saluera ainsi « *l'admirable souplesse de la Constitution de 1875* », ajoutant qu'« *On lui reprochait d'avoir organisé et condamné son exécutif à une déplorable impuissance. Et quand les circonstances l'ont exigé, cet exécutif a déployé toute la force qu'il était raisonnablement possible de souhaiter* » (« Le renforcement du pouvoir exécutif... » in Jèze, Barthélemy, Rist, Rolland, *Problèmes de politique et finances de guerre*, préc., p. 111).



Plus précisément, cet état d'éveil s'est illustré à deux égards

### *Sur le déclenchement de l'état de siège*

Dans ses longues *Notes sur le droit public en temps de guerre...* (précitées et notamment : *RDP*, 1915, p. 133-166 et 310-359), Joseph-Barthélemy va détailler autant que dénoncer les libertés alors prises avec le droit.

Certes, il rappelle qu'un décret immédiat à cette fin était bien admissible avant que d'être d'ailleurs aussitôt confirmé par la loi, comme de droit (voir *supra*).

Il observera quand même : – qu'il n'est pas si évident que les conditions posées par la loi de 1878 à l'état de siège fussent alors réunies, à savoir *péril imminent* (« le péril n'était pas "imminent", il était éventuel, tout au plus probable », p. 146) ; – que l'état de siège fut proclamé « sur tout le territoire..., ainsi qu'en Algérie » sans autre limite de temps que celle de la « durée du conflit » alors que, certainement, « la loi de 1878 prétendait interdire la fixation de l'état de siège pour un délai indéfini » ; – enfin, que la loi de 1878 spécifie que la déclaration d'état de siège « désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels elle s'applique », et donc, selon lui, cela implique qu'elle soit délimitée et justifiée localement.

Et de conclure que le décret du 2 août, « sans doute, se conforme à la lettre de la loi de 1878... [mais] on peut se demander s'il respecte... l'esprit le plus évident de cette loi... ». Sauf certes que : « ... toute irrégularité a été couverte par le vote du 4 août 1914 ; et le pouvoir législatif ne peut être lié par une loi ordinaire » (p. 148).

### *Sur le fonctionnement des institutions*

Certes, un homme tel que Barthélemy a toujours défendu un rééquilibrage institutionnel. Significatif son gros livre de 1907 *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* en faveur d'un exécutif « limité par les lois » mais « pas nécessairement subordonné au législatif », préconisant aussi pour le président de la République d'« élargir son collège électoral... » (p. 743). Relevons encore que le mot « exécutif » lui semblait impropre, tant « il n'est pas vrai que l'Exécutif n'ait qu'à exécuter » (p. 12). Il le redit dans ses conférences de 1915-1916 à l'Institut des hautes études sociales sous le titre *Le Problème de la compétence dans la démocratie*, préc.

Ainsi reconnaîtra-t-il que : « Le Gouvernement a [sans doute] été un bon dictateur, mais n'en a pas moins été un dictateur » (p. 128).

Si des sacrifices de libertés sont nécessaires, dira-t-il encore, c'est « non pas à l'arbitraire, mais à la discipline » (fin de son article préc. à la *RDP*, 1915, p. 358-359).

On renvoie aussi à la forte étude d'Éric Desmons, « Le sceptre et le sabre, Joseph-Barthélemy... en temps de guerre », *Mil neuf cent*, 2005, n. 23, p. 77-91.

## D'où aussi les hésitations doctrinales sur la jurisprudence de guerre

Pour la synthétiser, disons que cette jurisprudence s'est efforcée d'aménager nos principes, droits et libertés, ce qui était aussi manière de les ménager.

Elle a sans doute atténué ses contrôles mais, plus encore, elle a adapté ses exigences, devenues différentes mais pas inverses. Le juge a bien maintenu son office.

Une fois seulement, le Conseil d'État aura fait resurgir l'acte de gouvernement à propos d'une mesure frappant un étranger, en l'occurrence l'internement d'un sujet belge pendant la durée des hostilités alors que l'exécution de son expulsion était impossible dans les « *circonstances actuelles* ». Reconnaissons qu'il s'agit d'un contentieux très particulier où le juge ne pénétrait guère alors.

C'est l'arrêt *Du Graty*, du 4 janvier 1918 (*Rec.*, 5, *RDJ*, 1918, 212, note Jèze), retenant :

*« que cette décision relève de l'exercice du pouvoir qui appartient au Gouvernement chargé de veiller à la sécurité du territoire de la France et d'assurer la défense nationale, de prendre en temps de guerre à l'égard des étrangers les mesures de police qu'il juge nécessaires à cette fin ; qu'elle n'est pas de la nature des actes qui peuvent être déferés au Conseil d'État pour excès de pouvoir ».*

On se souviendra à cette occasion que l'acte de gouvernement avait été dénié pour le déclenchement de l'état de siège en 1870 :

CE, 5 juin 1874, *Chéron, Véron* et autres, *Rec.*, 515, concl. David, *D.*, 1875, 3, 57 fût-ce avec contrôle très léger de procédure, et notant que David, l'ancien commissaire du Gouvernement de l'arrêt *Blanco* et futur pourfendeur de l'acte de gouvernement lors de l'arrêt *Prince Napoléon* de 1875 (puis mis à la retraite d'office lors de la grande épuration de 1879), défendait que l'interdiction de presse ici en cause « *n'est pas de nature à vous être déferée pour excès de pouvoir* », tant, selon lui, la loi du 24 mai 1872 étend mais cantonne aussi le contentieux aux actes « *des diverses autorités administratives* », avec pour le juge « *le devoir plus impérieux que jamais de se maintenir dans ses exactes limites* ». Un peu plus tôt, le Conseil d'État devait ainsi préférer une position de repli contentieux sur des dommages de « *faits de guerre* » (CE, 9 mai 1873, *Pesty-Rémond*, *Rec.*, 408, concl. Laferrère).

Rappelons aussi le contrôle pratiqué à cet égard par le Conseil d'État sur la proclamation de l'état de siège en Indochine en 1946 (contentieux bien oublié !) : CE, 23 oct. 1953, *Huckel*, *Rec.*, 452, *Revue juridique et politique de l'Union française*, 1954, 279, concl. J. Donnedieu de Vabres, *Penant*, 1954, 184-190, note J. de Soto.

Pour en revenir à l'attitude équilibrée (on allait dire : ni affrontement, ni aplatissement) du Conseil d'État de ce temps, relevons comme très significatif son arrêt *Cnudde* du 3 décembre 1914 (Romieu rap. ; Chardenet c.g.) ; c'est un des premiers arrêts de guerre, et parmi les quelque 50 rendus à Bordeaux (*Rec.*, 1045 ; *RDJ*, 1915, p. 81, chron. Jèze).

Il y statuait sur requête du 5 octobre où Cnudde contestait la légalité des conseils de guerre d'exception statuant sans cassation, comme prévu au code de

justice militaire s'agissant de *places assiégées ou investies*, et qui avait prononcé sa condamnation à mort.

L'arrêt sera rendu dans les deux mois, célérité remarquable. Certes, il rejette le recours, Dunkerque devant « être réputée investie... », mais statuant au fond, « en admettant que le recours devant le Conseil d'État... soit compatible avec l'ensemble des dispositions... », l'irrecevabilité étant réservée mais non opposée de front.

Jèze dira approuver cet arrêt, tant « la vie d'un homme est en jeu », et que : « c'est le devoir des tribunaux de ne pas accueillir trop facilement l'argument tiré de la nécessité de la défense nationale. L'autoritarisme, que l'on rencontre si souvent en temps de paix chez les agents publics, sévit particulièrement... en temps de guerre... Le Conseil d'État a donné... une leçon de droit... [c'est nous qui soulignons] ».

C'est un peu l'arrêt *Canal* de la guerre de 14, dans le même cas de figure, sans la même dure sanction, mais tout de même avec réel regard. Il mérite donc d'être sorti de l'oubli.

*Sur ce contentieux de guerre, le juge sera souvent indulgent, mais pas laxiste.*

Ainsi poursuivait-il sa jurisprudence d'équilibre, protectrice des droits et des libertés mais aussi garante de l'ordre public comme de la continuité des services publics.

Il faut évidemment évoquer sa lecture large de l'état de siège dans l'arrêt *Delmotte et Senmartin* du 6 août 1915 qui justifie la fermeture administrative de débits de boissons au titre du contrôle des « réunions » (*Rec.*, 276, concl. Corneille, S., 1916,3,9, note Hauriou, *RDP*, 1915, 700, note Jèze ; on en reparlera).

Un peu plus tôt, le 30 juillet 1915, il y avait eu l'arrêt *Général de division Verrier* où il admet qu'une formalité ait pu être omise sur une mise à la retraite d'office d'un officier général, étant « impossible par les événements de guerre », et ajoutant :

*« qu'il appartient au président de la République de prendre les mesures commandées par les circonstances en vue d'assurer, dans l'intérêt de la défense nationale, l'exécution de la loi et de déterminer les conditions d'exercice du droit qui appartient au Gouvernement... de prononcer la mise à la retraite des officiers généraux... »* (*Rec.*, 257, *RDP*, 1915, p. 479-490, avec les conclusions Corneille et une chronique de Jèze qui défendra vivement comment il s'agissait d'appliquer alors la loi « dans sa partie essentielle » plutôt que « dans sa partie secondaire », surtout s'agissant de « formalités », et qui y rappelle aussi comment, aux États-Unis, lors de la guerre de Sécession, une interprétation analogue « très extensive des pouvoirs présidentiels en temps de guerre » s'était développée, et validée par la Cour suprême).

Il ira plus loin encore le 28 juin 1918 avec l'arrêt *Heyriès* énonçant et assenant que la compétence constitutionnelle du président de la République pour assurer l'exécution des lois l'investit de la charge « de veiller à ce qu'à toute époque les services publics... soient en état de fonctionner » jusqu'au droit de suspendre l'application d'une loi, de sorte que « les difficultés résultant de la guerre n'en paralyse pas la marche » (*Rec.*, 651, S., 1922,3,49, note Hauriou).

À noter que l'arrêt *Heyriès* sera exactement répété, ainsi :

- 19 janvier 1920, *Fabre*, *Rec.*, 38, à propos d'un employé communal ;
- 14 mai 1920, *Syndicat patronal de la boulangerie de Paris*, *Rec.*, 499, à propos d'une interdiction, pour difficultés de ravitaillement, de fabriquer et vendre de la pâtisserie,

arrêt encore appuyé sur la loi constitutionnelle de 1875 pour conclure « *qu'ainsi cette interdiction rentrait dans l'exercice des pouvoirs conférés au chef de l'État...* ».

Le grand pas sera franchi le 28 février 1919 avec l'arrêt *Dames Isabelle Dol et Jeanne Laurent*, la guerre finie, et consacrant la relativité – on allait dire : la relativité générale... – des compétences de police selon les circonstances, en particulier de guerre (*Rec.*, 208 ; S., 1918-1919,3,33, note Hauriou, *RDP*, 1919, p. 388, note Jèze).

Dans le même sens : CE, 2 juill. 1919, *Dlle Bouquet*, *Rec.*, 587, encore à propos des filles publiques à Toulon...

Et aussi : CE, 1<sup>er</sup> août 1919, *Soc. des Étab. Saupiquet et Vion*, 2 esp., *Rec.*, 713, concl. Riboulet, *RDP*, 1919, p. 339, S., 1920,3,65, note Hauriou, pour une modification des responsabilités dans le domaine des transports ferroviaires, décisions justifiées, bien que prises sans délégation, par « *la situation créée par l'état de guerre* ».

Particulièrement fortes, les conclusions alors prononcées par le c.g. Riboulet :

« *On ne saurait nier l'influence profonde de la guerre sur le droit public. Non seulement elle oblige les peuples à forger des législations nouvelles, spéciales et temporaires, destinées à faire face à des situations exceptionnelles, mais encore elle frappe de son empreinte le droit maintenu du temps de paix... pour les élever à la hauteur des circonstances exceptionnelles nées du conflit armé...* »

Et les habilitations législatives alors nombreuses furent interprétées extensivement :

– CE, 26 avril 1918, *Souhet*, *Rec.*, 378, aux conclusions Blum, aménageant les règles de quorum dans les conseils municipaux ;

– CE, 3 août 1918, *Comp. des chargeurs d'Extrême-Orient*, *Rec.*, 814 ;

– CE, 7 mai 1920, *Gautier*, *Rec.*, 450, mettant en œuvre une loi du 5 août 1914 habilitant le Gouvernement à prendre, « *dans l'intérêt général* », toutes mesures « *nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles* » et concluant « *que l'objet même dudit article a été de conférer au Gouvernement, à raison des circonstances exceptionnelles, le pouvoir d'édicter des dispositions dérogoratoires au droit commun... ; que le législateur a entendu laisser la liberté d'appréciation la plus large en ce qui concerne les mesures à prendre...* ».

Mais, encore une fois, ce ne fut moins renversement qu'adaptation des paramètres :

– CE, 5 juillet 1919, *Bouclier*, *Rec.*, 599, légitimant l'action communale pour le logement des réfugiés, sauf encadrement et ici censure pour débordement de compétence ;

– CE, 9 janvier 1920, *Musard*, *Rec.*, 12, pour l'expulsion hors de la zone des armées d'une personne suspecte, étant « *apparu que la mesure faisant l'objet du présent pourvoi s'imposait pour sauvegarder d'une manière efficace l'intérêt national* », mais avec donc un vrai contrôle.

Au total, ce fut la jurisprudence compréhensive mais en rien complaisante.

\*

\* \*

Certes, ces nuances du juge, la doctrine lui en fera parfois grief.

Particulièrement, Duguit : l'arrêt *Delmotte et Senmartin* ? À ses yeux, illogique, car « *le fait de tenir un café ne peut aucunement... être assimilé à celui de provoquer une réunion* ». L'arrêt *Heyriès* ? Lui-même « *incohérent* », tant on ne voit pas comment l'exécution des lois, compétence gouvernementale à laquelle le Conseil d'État s'adosse, peut inclure leur suspension (*Traité*, 3<sup>e</sup> éd., 1923, t. III, p. 164-165 et 703).

Il est vrai que, pour lui, déjà, « *faire un règlement pour compléter une loi, pour régler les détails de l'application de la loi, ce n'est point assurer l'exécution...* » (*Manuel*, 1917, p. 511 s.). Et de conclure *a fortiori* que les décrets de l'été 14 sont « *suspects de nullité* ».

On notera que l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, ici en cause, reprenait l'article 48 de la Constitution de 1848 et aussi l'article 2 de la loi du 31 août 1871 *portant que le Chef de l'exécutif prendra le titre de président de la République française*, fût-ce sans ajouter comme en 1848, art. 51, semblant sans doute superflu, qu'« *il ne peut suspendre en aucune manière l'empire de la Constitution et des lois* », et ainsi que l'avait spécifié la charte du 14 août 1830, art. 13, en réaction aux funestes prétentions de Charles X.

Le Bordelais sera non moins hostile à tout ce qui ressemble « *à la théorie allemande du Nothrecht* ». Tant – bel avertissement face aux tendances et tentations sécuritaires souvent simplistes – « *la pente est rapide et dangereuse* » (*Traité*, 1923, t. III, p. 700), ajoutant que :

« *Pendant la guerre, le Gouvernement a eu une tendance regrettable à invoquer la doctrine du droit de nécessité... ; et j'ai le regret de dire que le Conseil d'État n'a eu ni la netteté juridique ni la fermeté désirable pour censurer une pareille pratique et annuler ces prétendus règlements de nécessité.* »

Et il l'écrira encore (p. 525) :

« *Si ces limitations étaient nécessaires, simplement utiles, il fallait les édicter ; mais le Parlement seul le pouvait. Qu'on n'invoque pas l'obligation de pourvoir à des nécessités urgentes ; le Parlement était réuni ; la Chambre a organisé une procédure d'extrême urgence pour le vote des lois quand le Gouvernement le lui demande. Rien donc n'autorisait le Gouvernement à sortir de la légalité constitutionnelle.* »

Pour lui, de telles libertés avec la loi peuvent être acceptées en temps de guerre, « *mais sous deux conditions* :

- 1) *il faut qu'il soit matériellement ou moralement impossible de réunir le Parlement... ;*
- 2) *il faut que le règlement portant sur des matières législatives... soit fait sous cette condition tacite ou expresse qu'il sera soumis à l'approbation du parlement dès sa prochaine réunion...* »

Et de citer d'autres décrets concernant la consommation de l'essence, ou réglementant la fabrication des pâtisseries. Utile à la défense nationale, sans doute, « *mais la question n'est pas là ; elle est seulement de savoir si le Gouvernement avait compétence pour édicter ces dispositions, ou s'il fallait une loi formelle. Or, il nous paraît certain qu'il fallait une loi... Aller plus loin, ce serait tomber dans l'arbitraire* ».

On ne sera donc pas étonné qu'il ait réprouvé non moins toute résurgence de la théorie de l'acte de gouvernement (*Traité*, 2<sup>e</sup> éd., 1923, p. 695).

Barthélemy et Duez iront jusqu'à ironiser sur « *la théorie juridique de la nécessité antijuridique* » (*Traité de droit constitutionnel*, nouv. éd., entièrement refondue, Dalloz, 1933, p. 244).

L'édition 1921 des *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* de Esmein (revue par Henry Nézard, Sirey) rejoindra elle-même Duguit en citant son *Manuel* de 1917 (si souvent cité ici). Et de conclure que « *la doctrine formulée par le Conseil d'État n'a pas de base dans la Constitution... Les règlements incriminés auraient pu... parfaitement être votés comme lois... l'état de nécessité... n'a jamais été une source de droit public* » (p. 95 et s.).

Même réserve plus tard chez Carré de Malberg concluant qu'« *on ne saurait aller jusqu'à prétendre que nécessité a valeur de loi...* » (*Contribution...*, préc., t. I, p. 683).

Hauriou sera sans doute davantage sensible aux exigences du moment, lui toujours si soucieux des équilibres juridiques (voir ses *Principes de droit public*, de 1910, Sirey, p. 366 s.).

Il l'exprimera ainsi en 1917 dans sa *Notice* sur les œuvres de Léon Michoud (préc.) où il admet que :

« *Déclarer à l'avance qu'on ne fera jamais appel à la raison d'État, même pour se défendre, ... constituerait le plus maladroit des désarmements... Il faut se placer non pas dans la thèse... mais dans l'hypothèse...* » (p. 49).

Déjà, il justifia l'arrêt *Delmotte et Senmartin*, en tout cas au titre de l'urgence, tant pour lui l'urgence « *a quelque chose de plus juridique que la notion de raison d'État* », observant même avec une dose de malice, comme il savait en pratiquer, que : « *ceux qui se plaignent le plus des rigueurs de la loi sur l'état de siège ne sont point ceux qui se plaignaient des rigueurs de la loi sur les congrégations : Hodie mihi, cras tibi...* ».

Plus tard, dans un de ses cours de *Droit administratif* de doctorat de 1933-1934, René Jacquelin soutiendra qu'en temps de guerre « *l'administration disparaît au point de n'être plus rien devant le Gouvernement qui absorbe tout* » (p. 232).

Alibert lui-même sera sensible aux soubassements de « *force majeure et de salut public* » de cette jurisprudence du Conseil d'État (dont il fut membre) qui, écrira-t-il, « *se justifie d'elle-même* » (*Le contrôle juridictionnel de l'administration...*, Payot, 1926, p. 272 s.).

Hauriou admettra encore que la législation sur l'état de siège doit être interprétée « *de façon extensive dans la mesure des nécessités de l'état de guerre* » (note s. CE, 1<sup>er</sup> août 1919, *Vion et Saupiquet*, préc., S., 1920,3,65).

À la différence de Duguit, il approuvera même l'arrêt *Heyriès* avec sa lecture large de l'article 3 de la loi du 25 février 1875, à savoir que « *l'on doit interpréter le texte de l'art. 3 : "Il surveille et assure l'exécution des lois" comme contenant implicitement le droit de différer en temps de paix, de suspendre en temps de guerre, l'exécution de certaines lois* » (S., 1922,3,49), distinction subtile mais profonde

entre l'exécution de chaque loi et l'exécution des lois en général, ainsi que le Conseil d'État l'a vu.

Nul doute d'ailleurs que cette jurisprudence prépare, voire préfigure, l'arrêt *Couitéas* de 1923 avec sa conception presque paradoxale de l'ordre public ; Hauriou ne sera pas lui-même sans l'observer (voir son *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1925, p. 171).

Tout de même restera-t-il hésitant face à une doctrine de la légitime défense de l'État « *dont on ne sait pas où elle s'arrêterait* » ; c'est à propos de l'arrêt *Dames Dol et Laurent* (note préc., S., 1918-1959,3,33).

C'est même une de ses notes les plus célèbres.

On y a surtout relevé sa négation de l'intérêt à agir des *filles galantes*, jusqu'à situer leur liberté alléguée « *aux antipodes de la région du droit et des intérêts honnêtes* ».

Plus encore doit-on y relever sa contestation frontale de la théorie de l'état de guerre avec ses possibles dérives au risque que, bientôt « *on jetterait le voile, une fois pour toutes, sur toutes les conséquences de la guerre. Il n'est pas besoin de faire remarquer que ce serait une faillite de la justice* ».

C'est là aussi qu'il écrira :

« *N'est-il pas à redouter que la doctrine de l'état de guerre, comme une colossale éponge, ne serve à laver toutes les illégalités et toutes les fautes et à diluer toutes les responsabilités ?* », disant encore redouter de « *créer un état d'esprit simpliste dont il pourrait lui-même être victime par choc en retour* ».

Et il ira – procédé rare, peut-être unique de sa part – jusqu'à proposer une autre rédaction de l'arrêt *Dol et Laurent*, selon une motivation qui se référerait seulement aux « *circonstances* » et « *vu la catégorie de personnes visées* », et rappelant dans un style évidemment daté que « *Les Alliés n'ont vaincu que par leur moralité supérieure* ».

Encore observera-t-il à propos de l'arrêt *Astruc* du 7 avril 1916 rendu dans un contentieux d'une salle de spectacles, comment les circonstances de guerre « *remettent en leur véritable place les valeurs sociales* » et approuvant que les spectacles ne puissent être « *érigés en service public* » alors qu'ils ont « *l'inconvénient majeur... d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à une vie factice et fictive...* » ; on se plaira à noter sa moindre répugnance au tabac qui « *n'est pas très dangereux pour la santé publique, et surtout, il n'a pas d'influence sur la moralité* » (S., 1916,3,41).

\*

\* \*

On se souviendra que les tribunaux judiciaires furent plus réservés.

Duguit observera que « *la Cour de cassation s'est montrée plus respectueuse du principe de légalité... [et]... plus ferme que le Conseil d'État et l'on doit l'en féliciter* » (*Traité*, 2<sup>e</sup> éd., 1923, t. III, p. 704) : ainsi pour admettre la réglementation du taux d'extraction de la farine... alors qu'aucune loi ne le permet : Cass. crim., 3 nov. 1917, *Réault*, S., 1917,3,145, note J.-A. Roux :

« *Attendu que le taux d'extraction de la farine ne peut être séparé des dispositions de la loi qui ont décidé qu'il ne serait plus fabriqué qu'une seule sorte de farine dite*

*entière... et présente un caractère législatif; que dès lors, sa modification, en dehors d'une délégation de la loi qui n'existe pas, échappe à l'autorité du pouvoir exécutif. »*

Cette note rappelant comment Reverchon avait défendu à la Cour de cassation elle-même – justement – que « *l'état de siège n'est pas le règne d'un arbitraire illimité et indéfini* » (concl. s. Cass., 8 juin 1872, S., 1872,1,186) ; c'est l'illustre Reverchon, révoqué du Conseil d'État en 1852 pour avoir projeté de conclure contre les intérêts de l'État dans l'affaire de la saisie des biens de la famille d'Orléans (voir notre étude sur lui *in* Conseil d'État, *Conférences Vincent Wright vol. 2*, La Documentation française, 2015, p. 57-86).

En particulier, la fermeture de débits de boissons au titre de l'état de siège ne fut pas traitée par les juges judiciaires comme au Conseil d'État :

– d'un côté : l'arrêt *Delmotte et Senmartin* du 6 août 1915, avec lecture extensive de l'état de siège qui sera d'ailleurs reprise lors la période 1940-1945 : CE, Ass., 16 avr. 1943, *Dame Commeyne*, Rec., 104, *JCP*, 1944,3,18, note qui rappelle cette opposition d'analyses ; (section), 12 juill. 1944, *Épx Jacquet*, Rec., 204.

– de l'autre : Cass. crim., 20 avr. 1916, *Min. public c/Malherbe*, S., 1917,1,26, note J.-A. Roux, *D.*, 1916,1,129, arrêt refusant en tout cas ici la sanction de l'article 471-15 du code pénal. *RDP*, 1916, p. 407-416, avec le rapport Petitier démontant l'argumentation de Corneille, tant pour lui « *une interprétation restrictive s'impose parce qu'il s'agit d'un texte qui... confère... des pouvoirs... exorbitants du droit commun* », note Jèze ; et aussi : Cass. crim., 31 mai 1918, *Min. public c. Péarron*, *Gaz. Pal.*, 1918,3,20.

La doctrine s'est bien en tout cas voulue défenseur de nos principes. Elle sera présente aussi dans la paix au service de la reconstruction de l'État.

## Sortie de guerre. Une doctrine militante

L'avant-guerre l'avait vue promouvoir la qualité de l'État. La guerre l'avait engagée pour la défense de la France ; la doctrine servira maintenant son relèvement, avec un regard sur nos plaies comme sur l'exigence de réformes publiques également issue d'une tornade qui aura tant, sinon tout, renversé, États, trônes, et aussi certitudes, croyances et confiances.

Bien entendu, l'hostilité à l'Allemagne survivra.

La *Revue de droit public* publiera ainsi une lettre du recteur de Bordeaux, Raymond Thamin, affichant toutes réserves devant une collaboration scientifique avec l'Allemagne, tant « *la génération qui a commis ces abominations... s'est retranchée elle-même de l'humanité* » (1919, p. 130-131).

On a dit déjà combien les écrits juridiques de ce temps sont marqués des mêmes défiances. Duguit le manifestera à nouveau dans son étude sur « La doctrine allemande de l'auto-limitation de l'État » à la *Revue de droit public* de 1919 (p. 161-190), y dénonçant notamment chez Ihering, en fin de son étude, « *la doctrine abominable de la guerre instrument de progrès* » et des principes qui n'ont fait que légitimer les pires abominations, comme « *source* », dira-t-il, « *de*



*tous les despotismes à l'intérieur et de toutes les barbaries à l'extérieur* » (notamment p. 168). On l'a vu aussi dans son étude à la *Revue de droit public* 1918, préc., sur « Rousseau, Kant et Hegel ».

En 1920-21, dans ses conférences à l'université Columbia publiées sous le titre *Souveraineté et Liberté* (Félix Alcan, 1921), il devait même parler des « boches », certes pour un parallèle assez tentant en la forme avec les... « bolchevistes », tous ennemis de la France et qu'on aura, dit-il, les uns et les autres « cloués sur place » (p. 189). Dans la Préface de la 2<sup>e</sup> édition de son *Traité*, en 1923, il évoque encore « la barbarie teutonique » (p. XI).

Surtout, il a fallu reconstruire !

## La France a d'abord été confrontée à la question des indemnisations

Bien sûr, il s'est agi avant tout de réparations dues par l'Allemagne.

Les universitaires s'y intéresseront évidemment. Ainsi, André Garrigou-Lagrange, né en 1901, jeune agrégé économiste de 1926 et futur doyen de Bordeaux (1953-1962), dans un opuscule aux *Éditions de la vie universitaire*, d'environ 1926, vu ses références ; sa thèse de 1923 portait sur *le Problème des réparations allemandes, la technique des règlements*. Et aussi : Lescure, *Le Problème des réparations*, Plon, 1922.

Il s'agira aussi de pensions pour les combattants et leur famille.

Un autre débat portera sur les dommages de guerre alors subis. Très tôt, ce fut là un thème de préconisations dans une perspective de solidarité publique.

Duguit y verra la concrétisation de ses idées sociales.

Il l'écrit alors dans son *Traité* (3<sup>e</sup> éd., 1923, t. III, p. 467 et s.) :

« *La guerre éclate et, certainement, le sentiment profond de la solidarité nationale qu'elle provoque dans tous les esprits va produire des conséquences sur l'étendue de la responsabilité qu'on va imposer à l'État.* »

Tant, ajoute-t-il, « *la logique finit toujours par triompher* ».

Déjà, il y avait eu, juste avant le déclenchement de la guerre, la loi du 16 avril 1914 instituant une responsabilité de plein droit en cas d'émeutes, avec une charge de moitié pour l'État « *en vertu du risque social* ».

Surtout, il fut monté dès 1914 un comité national dit « d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre » dont le doyen Larnaude sera le président. Duguit étant d'ailleurs de sa « *commission juridique* ».

Des études très nombreuses y seront élaborées par Joseph-Barthélemy, Raymond Carré de Malberg, Louis Rolland, Fernand Faure, Charles de Boeck, André Weiss, Ferdinand Larnaude, Ambroise Colin et aussi Léon Michoud avant sa mort en 1915.

Il y sera défendu, ainsi par Joseph-Barthélemy, une vraie garantie des dommages aux personnes et aux biens subis du fait de la guerre. Par-delà la solidarité, dira-t-il, c'est question d'« *égalité devant les charges publiques* »

Assurément, des controverses en naîtront.

On note ainsi les réserves de Hauriou dans une note d'avril 1915 quant à une responsabilité de l'État au-delà du cas de troubles qu'il n'a pas su ou pu empêcher. En effet, écrit-il :

« On ne peut dire qu'un État soit maître de la guerre ; ni surtout de la victoire... »

*Il est donc prudent de laisser aux faits de guerre leur caractère traditionnel d'actes de gouvernement, c'est-à-dire d'actes qui n'entraînent pas de responsabilités du fait de la volonté de l'État, parce qu'en réalité, ils ne sont pas des actes de volonté libre... »* Et de comparer la nation au mariage, sorte d'association perpétuelle (*individua vitae consuetudo*) qui doit faire « *supporter en commun le poids de la vie, les accidents et les malheurs, une sorte de mutualité...* ». Et de préconiser ici à la fois « *plus que l'obligation alimentaire résultant de la solidarité... [et] moins que la réparation intégrale...* ». Donc avec une évaluation des dommages « *non pas objective, mais subjective à la façon de l'impôt sur le revenu, de telle sorte que les grosses fortunes soient moins indemnisées que les moyennes, de même que dans l'impôt, elles paient plus que les moyennes...* ».

Léon Michoud avait été lui-même circonspect quant à toute extension démesurée et surtout non contrôlée de cette dette publique. L'exemple de la responsabilité pour dommages de travaux publics, très généreuse, était parfois avancé. La référence était sans doute gênante, admettons-le. Il préconisera ainsi un régime spécifique face à une situation spéciale, généreux et fort, certes, mais sur les seuls préjudices directs et matériels, ajoutant que « *le législateur a le droit d'examiner librement, en tenant compte de toutes les difficultés, quelle étendue il donnera au principe nouveau de la réparation des dommages de guerre* ».

*En tout cas, la jurisprudence bougera !*

Le 15 mars 1918 (arrêt *Beaudelet*, *Rec.*, 259), le Conseil d'État voyait une « *faute du service public* » à propos de l'explosion d'une grenade allemande qu'un militaire avait rapportée des tranchées et qu'il avait dévissée, causant la mort de sa mère et de sa femme « *qui habitaient l'immeuble où ce militaire était lui-même cantonné* ».

Le 28 mars 1919, ce sera l'arrêt *Regnault-Desrozières* à propos d'une explosion survenue en mars 1916 dans un fort situé au nord de Saint-Denis et ayant fait de très nombreuses victimes (quelque 40 morts et 80 blessés).

Cette fois, il jugeait que ces opérations incluaient « *des risques excédant les limites de ceux qui résultent normalement du voisinage, et que de tels risques étaient de nature, en cas d'accident survenu en dehors de tout fait de guerre, à engager, indépendamment de toute faute, la responsabilité de l'État* ».

(*Rec.*, 329, *RD*P, 1919, p. 239, concl. Corneille, note Jèze, *D.*, 1920, 3,1, note Appleton, *S.*, 1918-1919, III, 25, note Hauriou.)

Charles Appleton l'explicitera ainsi dans sa note au *Dalloz* :

« *Sans doute, il faut se méfier de l'équité ; pourtant, le droit n'existe que pour la faire régner. Ce dont il faut se méfier, c'est l'équité apparente qui refuse d'entrer*

*dans le moule des règles juridiques ;... lorsque l'équité s'accorde aisément avec une théorie du droit, pourquoi la repousser ? [Ici], nous trouvons... qu'elle complète bien le tableau. »*

Hauriou reprochera certes au Conseil d'État d'avoir « *mal pris son temps pour se rallier à la théorie du risque...* ».

En tout cas, cette jurisprudence perdurera : CE, 26 mars 1920, *Cie P.-L.-M., Rec.*, 354, admettant, dans un accident né d'un entrepôt d'explosifs, « *un risque exceptionnel de voisinage de nature à engager..., alors même qu'aucune faute de service ne serait établie, la responsabilité de l'État* ». Elle se développera, signe d'une prise, sinon d'une crise, de conscience alors générée !

Ainsi sera-t-il consacré par la loi du 17 avril 1919, *sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre* :

*« La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. »*

(S., 1919,4, p. 49-79 ; Jèze, « La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre », *RDP*, 1915, p. 5-80, longue étude historique et théorique et p. 360 le texte du projet de loi, et tirage à part, 78 p., Giard & Brière, 1915 ; Jacquelin, *Le Droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, Sirey, 1917, 150 p. ; Rolland, « La loi du 17 avril 1919 », *RDP*, 1919, p. 369-440.)

Le principe de ce droit avait été posé déjà par la loi de finances du 26 décembre 1914 et sera débattu pendant toute la période de guerre.

Voilà qui préfigure l'alinéa du Préambule de 1946 face aux *charges résultant des calamités nationales*.

Précisément, un « *droit à réparation intégrale* » y sera ouvert en tout cas pour « *les dommages certains, matériels et directs causés, en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers... sans préjudice d'un droit, pour l'État français, d'en réclamer le paiement à l'ennemi* » (en pratique : réquisitions, destructions et détériorations).

Pour leur évaluation, des commissions cantonales étaient instituées ainsi que des tribunaux de dommages de guerre dont « *les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi* » (art. 36).

## La sortie de guerre a aussi soulevé des questions publiques nouvelles

Pour commencer, la guerre a provoqué ou aggravé, comme il a été souvent exposé et étudié, la crise du contentieux administratif gonflé alors à l'extrême, justifiant l'établissement de juridictions spéciales et conduisant à une interrogation quant à une réforme structurelle profonde, de toute façon nécessaire et même inéluctable, de la justice administrative (avec de grands débats dès les années 20 quant à la transformation des conseils de préfecture en juridictions en premier ressort et de droit commun). Voir notamment à la *RDP* : J. Laferrière, « L'organisation de la juridiction administrative, réformes... », 1920, p. 553-573 ;

1921, p. 109-163 ; Guillois, 1923, p. 84-99 ; 1925, p. 306-316 ; Devaux, « La réforme des conseils de préfecture », 1926, p. 647-683.

Plus hautement, il apparut alors non moins indispensable d'établir une vraie organisation de la vie internationale ; après la défense du droit par la guerre, la SDN visera ainsi à passer de la guerre au droit.

Dans la sphère doctrinale, Duguit y verra en particulier un impératif quasiment vital, tant « *l'humanité tout entière forme une vaste société soumise à une règle de conduite générale* » (*Traité*, 2<sup>e</sup> éd., 1923, Préface, p. IX).

Déjà, en 1916, au *Figaro* (4 mars et 2 mai), Hauriou avait préconisé une « *confédération des puissances de l'Entente* », fût-ce surtout pour contenir l'Allemagne. Voir notamment : J.-M. Blanquer, « L'impact de la guerre de 1914-1918 sur les conceptions... », *Cahiers européens*, n° 3, sept. 2003, p. 43-55, qui y voit une « *aspiration à un nouveau droit supranational* ».

Quant à Duguit, il reviendra longuement dans l'édition de 1927 de son *Traité* sur les difficultés mais aussi l'impératif d'« *un droit international qui s'impose aux gouvernements des peuples civilisés* » (t. I, p. 184 s. ; c'est le § intitulé : « La norme juridique intersociale »).

Joseph-Barthélemy sera lui-même du mouvement PanEurope du comte Koudenhove-Kalergi, y défendant cet « *organisme d'union des esprits européens* » (voir Paneurope, 1930, n° 163).

Georges Scelle sera en particulier au service d'un nouveau droit international. Voir *Le Pacte des nations et sa liason avec le traité de paix*, Sirey, 1919, 459 p., préf. Léon Bourgeois.

L'après-guerre sera aussi une période de réflexion en vue d'une réforme profonde de nos institutions. Et évidemment, les universitaires seront de ce débat qui sera aussi parfois... déballage.

La République avait tenu ! Restait à la réformer, sinon à la refaire.

Ce sera dans bien des directions, mais autour d'une volonté de perfectionner et rationaliser (le terme sera vite de mode) notre régime démocratique, libéral et parlementaire. La décentralisation – avec son image de meilleure liberté – sera elle-même débattue. Voir notamment : F. Saulnier, « Lorsque la doctrine... exprimait son scepticisme à l'égard de la décentralisation (1910-1940) », étude publiée à la *Rev. adm.*, 2006, p. 193-201, devant se souvenir que parfois en effet la centralisation protège mieux les minorités et aussi les libertés.

Hauriou qui l'avait longtemps défendue en reconnaîtra les périls et donc la nécessité de la tempérer et contrebalancer ; voir son *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 245 s. La Préface de la 9<sup>e</sup> édition de son *Précis de droit administratif et de droit public* – de 1919 – évoquera elle-même « *les puissances intérieures qui, nées de la liberté, se dressent l'une après l'autre pour l'étouffer* » (p. VIII). Et voir : Fr. Fournié, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ, 2005, Préface J.-A. Mazères, Avant-propos J. Moreau, p. 32 s. Il apparaît bien alors une forte réflexion doctrinale, et très lucide. Joseph-Barthélemy en sera un des agents penseurs et promoteurs.

On lui doit ce crédit et cet hommage en prolongement de ses préconisations parfois anciennes, y compris en temps de guerre avec son enseignement

de 1916-1917 à l'École des hautes études sociales déjà évoqué et publié chez Alcan en 1918 sous le titre *Le Problème de la compétence dans la démocratie*. En fin de guerre, il diffusera puis complétera et refondra sans relâche son ouvrage *Le Gouvernement de France* (Payot, 1918, 1924, 1925, 1939).

Et on ne peut évidemment que citer son œuvre profuse au service d'un redressement démocratique et libéral tirant les leçons de la guerre, qui a été analysée en particulier par Frédéric Saulnier dans sa thèse : *Joseph-Barthélemy 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la IIIe République*, LGDJ, 2004.

Non moins significatif, son livre de 1931, *La crise de démocratie contemporaine*, ouvrage bref (220 p.) où il analyse les défis que doivent affronter les démocraties de ce temps, concurrencées et affaiblies, mais tant (c'est la fin du livre, p. 225) : « *la liberté démocratique est le régime des peuples majeurs* », et qui appelle des institutions ainsi qu'une administration solides et sûres.

On sait d'ailleurs que Joseph-Barthélemy fera autant que dira la politique, comme élu du Gers en 1919, y fondant aux côtés de Paul Reynaud le groupe de l'Action républicaine et sociale, s'engageant ensuite dans l'Alliance démocratique de Flandin, parlementaire actif, mais battu en 1928, et ses tentatives ultérieures devant échouer en 31 et 32. Évoquons seulement ici comment il défendra notamment le renforcement du rôle du président de la République, la fin de l'autorisation du Sénat pour dissoudre la Chambre, et même l'interdiction pour les députés de proposer l'augmentation des dépenses publiques.

À côté de l'Université, sinon du droit, et sinon du Conseil d'État dont il est issu et où il s'est tant illustré, Léon Blum sera aussi défenseur de vraies et fortes réformes publiques.

C'est dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale*, parues sans nom d'auteur chez Grasset en 1918 (286 p.), mais on l'avait vite reconnu après ses études antérieures à la *Revue de Paris*. Elles deviendront en 1936, non sans aménagements, *La réforme gouvernementale* (235 p.), avec éditions successives.

Au service de la stabilité gouvernementale, il y propose l'élection en début de législature du président du Conseil, avec dissolution consécutive à sa perte de confiance (sorte de contrat de législature que défendra plus tard Pierre Mendès France).

Et il préconise une procédure parlementaire surtout écrite, aux contraintes ayant « *fait leurs preuves devant les tribunaux administratifs* » (éd. de 1936, p. 199).

Citons encore le conseiller d'État Henri Chardon, témoin autant qu'acteur de la vie publique, qui défendra en particulier comment l'administratif est subordonné au politique « *mais vivant néanmoins et agissant en dehors du politique...* » (*L'Organisation d'une démocratie*, p. 12-14). Toute son œuvre sera ainsi tournée vers la garantie des « *forces d'action* » (p. 26). Henri Chardon défendra aussi l'utilité que le Conseil d'État nourrisse des liens plus forts avec les forces vives de la Nation (comme on aurait dit il y a trente ans), évoquant en termes d'image comment, au Palais-Royal, « *la principale salle de séances est sans fenêtres sur le dehors ; la vie extérieure devrait y pénétrer* » (p. 68). Et « *Ainsi doublée par ces compétences extérieures, chaque section administrative serait outillée pour sa*

*tâche*. » Nul doute que ce vœu d'ouverture morale, même sans nouvelles fenêtres murales, ait été entendu !

En 1924, dans *L'organisation de la République pour la paix*, il redira comment :

« *le vice organique de la République française* », c'est certainement « *L'exagération de ce que nous appelions la politique a rongé la France comme un cancer : la prolifération des cellules inutiles et malsaines a étouffé la vie de la Nation* » (p. XXVI-XXVII).

Reprenant les mêmes mots, parfois textuellement, il y défendra une réduction du politique au profit de l'administratif, c'est-à-dire des compétences.

Selon lui, en des termes vibrants :

« *Voilà notre République. Parce qu'elle était déjà la République, elle nous a valu le secours des autres peuples, qui nous a sauvés. Parce qu'elle n'était pas assez la République, ... nous avons piétiné... ; les Allemands ont cru que nous étions un peuple en décadence...*

*La trinité des fonctions est périmée ; gardons la distinction fameuse... : la division nécessaire des forces de contrôle et des forces d'action. Les forces de contrôle ont mangé chez nous les forces de l'action* » (p. 113).

\*

\* \*

Les juristes auront bien ainsi été alors en avant et à l'avant de la réflexion sur notre avenir. Tout au long de ces années d'avant guerre, de pleine guerre et d'après guerre, ils n'ont sans doute pas pu tant que ça. Dans un contexte effroyable, avec science et conscience, du moins, ils ne se sont jamais tus.

Ce fut leur mérite.

Et c'est la leçon que nous devons puiser d'eux.

# Juger l'état de guerre : le contentieux du Conseil d'État et des juridictions administratives

Jean BARTHÉLEMY

Août 1914-novembre 1918 : la Nation française et l'État qui en est l'incarnation politique et la forme juridique sont en guerre. Cette guerre restera évidemment au premier chef celle de l'armée française, cette nation dans la Nation, disait superbement Vigny. Mais, ainsi que le proclame le chef de l'État au premier jour du déclenchement de la catastrophe, elle sera au plus haut degré la guerre du droit contre la force, la guerre « de la liberté, de la justice et de la raison<sup>1</sup> ».

Pour les autorités de l'État républicain, cette certitude doit se muer en volonté, celle de fonder son action sur le principe de légalité, ce qu'on nomme aujourd'hui l'État de droit : la légalité n'est pas mise entre parenthèses, elle n'est pas sacrifiée, elle s'impose en temps de guerre comme en temps de paix, et comme en temps de paix son respect requiert le contrôle d'un juge idoine.

Mais l'état de guerre crée des nécessités imprévues<sup>2</sup>, et cette guerre est entre toutes celle de l'imprévu, l'état de guerre est de manière permanente un état anormal de nécessité qui implique pour le Gouvernement et son administration des devoirs mais aussi des droits particuliers, qui viennent contrebalancer les droits et les devoirs des citoyens inhérents à un système de légalité normal.

Ce système est nécessairement affecté par la mise en œuvre de l'état de siège que le Gouvernement, bientôt confirmé par le Parlement, a, dès le 2 août 1914, déclaré pour la première fois sur l'ensemble du territoire et en Algérie en application des lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878, pour la durée de la guerre. L'état de siège a pour principal objet de confier à l'autorité militaire des pouvoirs étendus relevant normalement des autorités civiles, et exceptionnels par leurs effets sur la liberté individuelle, la liberté de circulation, la liberté de réunion, la liberté de la presse, la liberté du commerce et de l'industrie, etc., et d'emblée à l'encontre des étrangers, spécialement des ressortissants des puissances en guerre contre la France.

On doit y ajouter, le 10 août 1914, la déclaration de l'« état de guerre » sur la totalité du territoire : il s'agit de permettre d'utiliser, sur un fondement

---

1 Faut-il rappeler que Raymond Poincaré est un avocat, futur bâtonnier...

2 La guerre de 1914-1918 n'est-elle pas la première à se caractériser en tous domaines par l'imprévu ? C'était l'opinion de Paul Valéry qui, recevant à l'Académie un de ses principaux acteurs, parlait à son propos d'une « *aventure incalculable* ».



juridique des plus obscurs, un décret de 1891, dans tout le pays donc hors de la zone des armées, la procédure expéditive des conseils de guerre. Se plaçant sur le terrain du droit public, un auteur du temps a pu qualifier cette situation d'état de guerre « fictif<sup>3</sup> ». Pour notre part, nous prendrons « l'état de guerre », à l'instar de Hauriou, comme un état de fait qui est tout sauf fictif.

Il importe d'observer :

- que cette situation juridique exceptionnelle provoquée par l'état de guerre résulte de la loi ;
- que l'autorité militaire demeure évidemment sous l'autorité et la responsabilité du Gouvernement et du Parlement ;
- que, à partir d'octobre 1915, l'autorité civile a recouvré l'exercice de ses pouvoirs dans la zone dite « de l'intérieur », si bien qu'on a pu écrire que, « contrairement à une idée préconçue, la longueur de l'épreuve avait plutôt permis de renforcer – relativement – la démocratie que l'inverse<sup>4</sup> » ;
- que, en pratique, les restrictions aux libertés individuelles paraissent n'avoir atteint que dans une faible mesure la grande masse des citoyens.

Une façon de vérifier le mot – ironique – prêté à Thiers, suivant lequel la République est un régime de liberté tempéré par l'état de siège.

L'état de siège est le contexte juridique premier.

Revenons à l'état de guerre, situation de fait à laquelle il faut un juge, un juge de la légalité conscient de ces nécessités, préoccupé au premier chef de l'intérêt général, imprégné des principes essentiels mais sensible à l'efficacité de l'action administrative dans ce contexte extraordinaire, la survie de la Nation.

Depuis 1872 et surtout depuis la réforme de 1879, on l'a maintes fois rappelé lors de ces journées, le Conseil d'État avait, à la veille de la guerre, par l'importance de son œuvre juridictionnelle et l'audace de sa jurisprudence dans les domaines les plus variés, acquis une position cardinale dans la République qui le désignait naturellement pour exercer cette fonction singulière et temporaire de juger l'état de guerre.

Certes, on ne doit pas perdre de vue que la Nation continue à vivre, que l'État continue à gouverner et à administrer en marge de la guerre, et le Conseil d'État de même continue à juger les contentieux habituels, les plus nombreux, le « *grand* » et le « *petit* » contentieux, selon la terminologie du temps, que la guerre, sauf dans les premiers mois, n'impacte d'aucune manière.

Juge de la légalité ordinaire, il devient par la force des choses le juge de la légalité de guerre, et c'est bien sûr à ce second titre qu'il sera l'objet de notre attention.

Ce qui frappe d'emblée, c'est la volonté des pouvoirs publics comme du Conseil d'État lui-même d'apparaître, dans ce qu'il regarde à coup sûr comme

---

3 Joseph-Barthélemy, « Le droit public en temps de guerre », *Revue du droit public et de la science politique*, 1915, p. 151.

4 J.-J. Becker et S. Berstein, *Victoire et frustrations*, 1914-1929, Éditions du Seuil, 1990, p. 69.



une mission patriotique – et peu importe à nos yeux que ses membres soient ou ne soient pas tous de fiers et patentés républicains –, comme le principal sinon le seul maître du jeu.

Assumant cette position centrale, c'est une véritable jurisprudence de guerre qu'il met en place dans le dessein visible de soutenir l'État, civil et militaire, en guerre.

## Le Conseil d'État maître du jeu

### Maître du jeu, pourquoi ?

Maître du jeu, le Conseil d'État l'est avant tout par la volonté du législateur, subsidiairement par celle du Tribunal des conflits, et enfin par sa volonté propre.

a) Le législateur, faut-il le rappeler, est alors en principe le maître du jeu politique et il gouverne l'univers des normes par la toute-puissance de la loi.

Peut-être les rapports entre le pouvoir politique et le Conseil d'État relèvent-ils à l'époque de la schizophrénie, ainsi qu'il a été soutenu, mais il n'est pas douteux que pour le Parlement comme pour le Gouvernement, le juge naturel de l'état de guerre ne peut être que le Conseil d'État.

On en trouve très tôt une illustration majeure à travers un impressionnant ensemble législatif nouveau qui se met en place sous l'empire des circonstances de guerre : pensions, dommages de guerre, ravitaillement, pupilles de la nation, reconstitution foncière, contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique, etc.

Ces lois de circonstance, dont certaines ont une portée considérable, prévoient toutes, in fine, expressément, le contrôle de leur application par le Conseil d'État – nous allons y revenir.

Faisons un inventaire rapide des principales de ces lois qui permettra d'en mesurer l'importance.

– Le droit à la réparation des dommages matériels causés par les faits de guerre<sup>5</sup>, impossible jusqu'alors en raison de l'irresponsabilité de l'État fondée sur la force majeure, est posé pour la première fois dans son principe par l'article 12 de la loi de finances du 26 décembre 1914, qui ouvre un crédit pour les besoins les plus urgents et renvoie à une loi future. Ce sera la loi du 17 avril 1919 modifiée par la loi du 31 mai 1921, qui organise ce droit à réparation.

La loi proclame en son article 1<sup>er</sup> :

*« La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. »*

---

5 Cette question a beaucoup agité la doctrine publiciste : Ferdinand Larnaude, Gaston Jèze, Joseph-Barthélemy, Louis Rolland...

C'est une loi de solidarité, ce qui ne surprendra guère sachant qu'à l'origine on trouve une proposition du père du Solidarisme, Léon Bourgeois, de concert avec son collègue l'avocat aux conseils député du Pas-de-Calais Albert Tailliandier, mort pour la France en 1917 à Bapaume.

Elle prévoit la réparation des dommages matériels et définit ceux-ci ainsi que les bases d'évaluation.

– C'est encore la solidarité qui inspire la loi du 27 juillet 1917 et le décret du 15 novembre 1917 sur les pupilles de la nation.

Cette législation repose sur l'idée qu'en acceptant le sacrifice des pères de famille qui sont tombés sur le champ de bataille et de ceux qui, revenus blessés, sont incapables d'assurer l'existence de leur famille, la France a contracté vis-à-vis de leurs descendants une dette matérielle et morale. Par cette loi, la France déclare solennellement adopter ces enfants – ce qui se traduit par un jugement du tribunal civil –, et leur garantit par suite le droit à la protection, et le soutien de l'État pour leur éducation.

– Solidarité et droit à réparation sont bien entendu à l'origine de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires et les victimes civiles de la guerre, que je ne cite ici que pour mémoire, puisque cette loi a été étudiée par le menu dans la conférence de M. Pascal Mounien, à laquelle je ne peux que renvoyer<sup>6</sup>.

– S'il y a solidarité, elle est contrainte en ce qui concerne la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre exceptionnels supplémentaires réalisés pendant la guerre, instituée par la loi du 1er juillet 1916 et le décret du 12 juillet.

– Enfin, la reconstitution foncière, objet de la loi du 4 mars 1919 et du décret du 10 septembre.

D'autres lois, qui viendront ratifier entre 1914 et 1918 des initiatives purement réglementaires, confirmeront cette compétence omniprésente du Conseil d'État dans le contrôle de légalité.

Et n'oublions pas que le Conseil d'État a dès avant la guerre inclus, dans ses fonctions naturelles de juge de la légalité, les mesures de police, dont l'importance est décuplée en temps de guerre, ainsi que les mesures d'application de l'état de siège.

Certes, un énorme pan du contentieux de guerre lui échappe, celui de l'indemnisation des réquisitions militaires et des dommages causés par le logement et le cantonnement des troupes, soumis à la compétence judiciaire par la loi, antérieure à la guerre, du 8 juillet 1877. Mais là encore il demeure indirectement à la manœuvre non seulement par le contrôle qu'il opère sur les réquisitions civiles, mesures de police, et sur la légalité des actes de réquisition militaire, par exemple, la réquisition qu'il valide d'un pensionnat de jeunes filles afin d'y établir un hôpital, mais, et c'est le plus intéressant à observer, par l'influence qu'exerce sa jurisprudence dans ce domaine imprégné de droit public, la Cour de cassation regardant elle-même, avec toutes les conséquences juridiques qui

---

6 Conférence à paraître dans le cycle des conférences Vincent Wright du Comité d'histoire du Conseil d'État.

s'ensuivent, les réquisitions militaires comme « des actes de puissance publique » consistant dans « la mainmise de l'État... sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée<sup>7</sup> » ! Le Conseil d'État aurait-il pu mieux dire et mieux faire ? C'est sa méthode de pensée, en tout cas, qui inspire une pareille analyse.

Cette limite posée par la loi à la compétence de la juridiction administrative dans ce domaine des réquisitions tient à l'évidence à la conception traditionnelle du juge judiciaire protecteur et régulateur du droit de propriété. On en trouve une autre et moindre illustration dans le contrôle exclusivement judiciaire de la liquidation des biens séquestrés, ou bien encore pour statuer comme en matière d'expropriation sur la prise de possession de terrains privés pour y faire des ouvrages militaires dans l'intérêt de la défense nationale.

Droit de propriété, mais aussi état des personnes, la compétence de l'autorité judiciaire s'y impose également par nature. Pourtant, c'est au Conseil d'État que la loi du 7 avril 1915 a confié le soin de contrôler la légalité des déchéances de naturalisation lorsque l'étranger naturalisé a conservé la nationalité de son pays d'origine en guerre contre la France et fait montre par ses actes de son hostilité à l'égard de la France<sup>8</sup>. S'agissant de statuer au contentieux sur des décisions qui sont prises par décrets en Conseil d'État, la compétence du Conseil d'État pouvait être regardée comme allant de soi.

Mais la loi du 18 juin 1917, abrogeant sur ce point la loi du 7 avril 1915, a conféré au tribunal civil, au lieu et place du Gouvernement, le pouvoir de prononcer la déchéance de naturalisation, à charge d'appel puis de pourvoi en cassation.

La loi, observe le rapporteur de la Chambre des députés, « consacre donc le retour au droit commun de la juridiction en pareille matière » et a l'avantage de soumettre à la même juridiction les Français par naturalisation et les Français d'origine, tout en facilitant, dans le respect du contradictoire, et grâce à la procédure judiciaire, la recherche des preuves.

Il s'agit donc bien d'un contentieux particulier. En revanche, la loi du 7 avril 1915 n'a pas été concernée par celle du 18 juin 1917 quant à la seconde partie (article 2) prévoyant la révision des naturalisations accordées depuis le 1er janvier 1913 aux sujets des puissances ennemies et présumées suspectes à raison de leur date. Cette révision intervient suivant une procédure expéditive : publication quasi immédiate des naturalisations « dignes d'être maintenues », et retrait par décrets de toutes les autres naturalisations, sans motifs. Ces décrets ont été regardés comme relevant de la compétence du Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir<sup>9</sup>.

On peut ajouter que, comme en matière d'indemnisation des réquisitions militaires, l'influence du Conseil d'État sur la Cour de cassation est patente

---

7 Civ., 5 novembre 1919 (7<sup>e</sup> espèce), *Dalloz, Jur. gén.*, I, 105.

8 Les cas où la déchéance est « obligatoire » sont précisés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

9 Voir CE, 7 juillet 1916, *Dreifuss, Rec. Lebon*, p. 278, et *Levi, Rec. Lebon*, p. 279, sol. impl.

lorsqu'elle est amenée à statuer sur les déchéances de naturalisation, la Cour s'inspirant étroitement du langage et des méthodes de pensée du Conseil.

Au fond, il y a en quelque sorte l'idée communément partagée suivant laquelle c'est au juge administratif, pour l'essentiel au Conseil d'État, que revient de droit le pouvoir de contrôler ce que Hauriou nommait les « actes d'état de guerre ». À tout le moins est-il permis de déceler une attractivité flagrante de la compétence administrative pour tout acte matériel ou juridique qui relève de l'action du Gouvernement et de l'administration en relation avec l'état de guerre, sauf volonté contraire du législateur.

b) Il n'est pas de preuve plus criante d'une telle attractivité que la position adoptée par le Tribunal des conflits.

Par une décision rendue sur conflit positif (c'est-à-dire sur intervention du préfet, représentant de l'État) le 29 juillet 1916, *Vion et fils c. Compagnie des chemins de fer du Nord*<sup>10</sup>, le Tribunal soumet, en vertu d'une véritable transmutation de matière, à la compétence administrative un litige qui aurait été en temps normal de pur droit privé, concernant la régularité d'une décision de commission de réseau d'une compagnie de chemin de fer autorisant la reprise des transports commerciaux sous la condition expresse de l'irresponsabilité de la compagnie, mais approuvée par l'autorité militaire et ayant pour objet de pourvoir aux besoins de la défense nationale.

Révélatrice également la décision du même Tribunal des conflits rendue là encore sur conflit positif le 17 novembre 1917<sup>11</sup>, regardant la compétence judiciaire en matière de réquisitions militaires comme une compétence spéciale d'attribution cantonnée à la fixation du prix des réquisitions, et comme n'étant pas de nature à remettre en cause la compétence générale du juge administratif pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'État à raison des fautes de service commises par les agents à l'occasion des réquisitions.

c) Dans un tel contexte, on comprend que, par un mouvement spontané mais logique d'autodétermination, le Conseil d'État lui-même se soit largement attribué la compétence de juger des actes liés aux circonstances de guerre.

L'exemple le plus frappant est donné par une série de décisions du 29 mai 1925 (paraissant revenir sur une décision du 7 juillet 1922, *Sieur Groussard*, p. 598), dont l'une concerne une opération datant de 1918<sup>12</sup>. Le Conseil d'État qualifie de service public « au plus haut degré » le commerce des céréales et des farines et les industries qui s'y rattachent visées par une série de lois et de décrets de 1915 à 1917 et mis par ce dispositif législatif et réglementaire sous le contrôle et l'autorité de l'État. Cette métamorphose d'un « service d'intérêt général et de défense nationale », devenu sous le regard du Conseil d'État « le service public du ravitaillement », induit la transformation d'une opération de nature commerciale, les contrats de cession de céréales et de farines, en contrats administratifs

---

10 *Rec. Lebon*, P. 239.

11 *Rec. Lebon, Bailly*, p. 735.

12 *Rec. Lebon, Société des Moulins brestois*, p. 534.

relevant de la compétence administrative (application aux cessions consenties à des industries similaires à la panification, telles que la biscuiterie, auraient-elles « un caractère moins essentiel à l'alimentation<sup>13</sup> »).

Cette jurisprudence se situe dans la lignée des arrêts *Terrier* (6 février 1903 et les célèbres conclusions du président Romieu) et *Société des Granits porphyroïdes des Vosges* (31 juillet 1912, et les non moins célèbres conclusions de Léon Blum), mais elle la dépasse, nous semble-t-il, par le critère globalisant de la mainmise totale de l'État, pour parler comme la Cour de cassation, sur tout un secteur de l'économie « dirigé par l'État », pour des motifs tirés de l'état de guerre.

Autre exemple topique : contre l'avis du Gouvernement, le Conseil d'État, saisi par un militaire condamné à mort par un conseil de révision, s'estime compétent pour juger par la voie du recours pour excès de pouvoir la décision du gouverneur militaire d'une place de guerre (Dunkerque) d'y constituer des conseils de guerre et un conseil de révision, juridictions relevant de l'ordre judiciaire<sup>14</sup>, tout en rappelant que ce recours n'est pas suspensif et ne saurait faire échec à l'exécution des décisions des tribunaux militaires, et, au surplus, en émettant une réserve quant à la compatibilité de ce recours avec les dispositions législatives spéciales relatives à la justice militaire ! Mais, on le verra, c'est pour mieux valider la décision attaquée de l'autorité militaire !

On peut encore rappeler la jurisprudence citée plus haut par laquelle le Conseil d'État se reconnaît compétent dans les conditions du droit commun pour connaître des retraits des naturalisations accordées après le 1er janvier 1913 à des sujets ennemis, en application de la loi du 7 avril 1915, et ajouter que le Conseil d'État a considéré que, si la loi du 18 juin 1917 « a conféré à l'autorité judiciaire le pouvoir de prononcer... la déchéance de la nationalité française à l'encontre des naturalisés jugés indignes, ladite loi n'a pas eu pour effet de dessaisir la juridiction administrative de la connaissance d'une requête tendant à l'annulation d'un décret régulièrement rendu le 2 février 1916 par application des *dispositions susmentionnées de la loi du 7 avril 1915*<sup>15</sup> ». C'est laisser entendre très clairement que la compétence que le législateur lui avait reconnue en 1915 était justifiée dans son principe et ne privait les intéressés d'aucune des garanties, notamment le contradictoire, que la procédure judiciaire est susceptible de leur procurer.

La simple énumération des législations particulières dont la mise en œuvre va impliquer l'intervention du Conseil d'État, les exemples de domaines dans lesquels le Tribunal des conflits comme lui-même prévoient son intervention, amènent à se poser la question de savoir si les moyens dont il dispose sont à la hauteur de telles ambitions.

Or, c'est ce dont on pouvait douter.

---

13 *Rec. Lebon*, 6 novembre 1925, *Sieurs Lefèvre-Utile et a.*, p. 868.

14 3 décembre 1914, *Cnudde*, *Rec. Lebon*, p. 1045. Cette remarquable décision n'est pas même citée dans *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*.

15 20 avril 1923, *Sieur Kopp*, *Rec. Lebon*, p. 354.

## Maître du jeu : comment ?

C'est la question des moyens : entre scepticisme et remèdes.

a) Les effectifs des membres du Conseil d'État ont été, pendant au moins les trois premières années de la guerre, insuffisants.

Ces effectifs étant demeurés les mêmes en théorie depuis 1910, la mobilisation d'un grand nombre de membres du corps conduisait le président de la section du contentieux Mayniel en octobre 1914 à observer qu'il ne disposait alors que de deux commissaires du Gouvernement, Corneille et Chardenet, auxquels viendront plus tard s'adjoindre 2 commissaires adjoints, Mazerat et Henri Ripert, et de 9 rapporteurs sur 31, lesquels devaient en plus prêter leur concours aux sections administratives, très dégarnies également, ce qui rendait impossible la division en sous-sections (alors que 3 sous-sections existaient depuis 1910).

En outre, les séances ont été suspendues en août et en septembre 1914 pour ne reprendre que le 15 octobre à Bordeaux jusqu'au 23 décembre 1914, date du retour du Conseil à Paris, si bien qu'aucune décision n'a été rendue entre le 3 août et le 29 octobre 1914, entre 50 et 100 décisions ont été rendues entre le 29 octobre et le 23 décembre 1914, dans des affaires d'une grande banalité enregistrées avant le début des hostilités, une seule requête ayant été jugée sur le siège, à Bordeaux, le 3 décembre 1914 (l'important arrêt Cnudde déjà cité, en relation directe avec la guerre).

Le nombre des affaires restant à juger était déjà de 6 500 en 1909 et de 6 577 le 15 août 1913. Il atteignait 6 720 le 15 août 1914, 7 248 le 15 août 1916 et restait stable autour de 7 000 pendant les années 1917 et 1918, pour augmenter dans les années 1920. Entre 1915 et 1916, on note tout de même 532 affaires jugées en moins, mais 387 jugées en plus entre 1917 et 1918, à cause sans doute d'un regain des effectifs.

Il faut, il est vrai, prendre en considération une chute notable des entrées entre le 15 août 1914 et le 15 août 1915, mais on constate une remontée non moins remarquable entre le 15 août 1915 et le 15 août 1916, qui se poursuit en 1917 et 1918, et s'accroît dans les années 1920.

En volume, c'est le « petit » contentieux (contributions, élections), relevant d'une section spéciale du contentieux, qui est de beaucoup le plus important. Tous contentieux confondus, si on excepte les contentieux spéciaux (dommages de guerre, bénéfices de guerre, pensions...), le contentieux propre à l'état de guerre paraît à première vue proportionnellement peu abondant.

Cette situation, qui conduisait à des retards de jugement allant jusqu'à cinq ans, était périodiquement déplorée tant par le Parlement que par la doctrine, spécialement par Jèze qui proposait des réformes bien longues à venir. Parmi ces réformes, Jèze suggérait soit la création de tribunaux administratifs, sa confiance dans les conseils de préfecture étant plus que relative, soit la création de juridictions spéciales.

C'est cette dernière solution, il est vrai pragmatiquement plus aisée à mettre en œuvre, qui a eu à ce moment la préférence des pouvoirs publics.

b) La création d'organismes spéciaux

Les législations particulières précédemment citées, œuvre du Parlement de guerre, instituent des organes administratifs ou juridictionnels d'un genre nouveau, à deux degrés le plus souvent. Le législateur les veut autonomes, rapides et efficaces.

– S'agissant des dommages de guerre, c'est une juridiction qui est créée : d'abord, des commissions cantonales constatent et évaluent les dommages, avec un rôle de conciliation, puis, en cas de contestation, celle-ci est portée devant un tribunal départemental des dommages de guerre, créé, dit la loi, à titre temporaire, qui statue « définitivement » sur le montant de l'indemnité.

– Pour les pupilles de la Nation sont créés des établissements publics destinés à assurer leur protection et leur patronage. Ces établissements associent l'État et toutes les œuvres de bienfaisance publiques et privées au sein d'un Office national, ancêtre de l'ONACVG, et d'offices départementaux, secondés par des sections cantonales, pour être au plus près des pupilles. Les décisions des offices départementaux sont susceptibles de recours devant le conseil supérieur de l'Office national.

Des commissions spéciales départementales sont instituées pour contrôler la liste des électeurs appelés à prendre part à l'élection des représentants des œuvres de bienfaisance à l'office départemental.

À l'occasion d'un recours contre une décision d'une de ces commissions, le Conseil d'État a interprété d'une manière très libérale le décret du 15 novembre 1917 qui établissait une distinction entre les associations et syndicats « légalement constitués » qui ont droit à un nombre de délégués variable et les établissements de bienfaisance privée qui n'ont droit qu'à un électeur, le directeur de l'établissement. Le Conseil a considéré que le décret ne faisait aucune distinction en ce qui concerne les œuvres de bienfaisance privée suivant qu'elles sont établies par des particuliers ou par des associations quelle qu'en soit la nature, c'est-à-dire même non déclarées. À l'arrière-plan de ce débat, il y avait naturellement la portée de la loi de 1901 et la loi de séparation de 1905.

Ce qui est intéressant ici, c'est que, incontestablement, le Conseil d'État sollicite très largement la loi et le décret.

Il le fait sous deux angles, d'ailleurs corrélatifs, parfaitement énoncés par son commissaire du gouvernement Riboulet<sup>16</sup> : l'esprit d'une législation de guerre, la nécessaire union nationale :

*« Une législation de guerre, observe-t-il, ... faite comme celle-ci, pour répondre à des obligations spéciales exceptionnelles et temporaires de défense nationale, et dans laquelle le législateur a dû, sous la pression des circonstances, sinon faire fléchir la rigueur de certaines lois du temps de paix, comme la loi de 1901 sur les associations en jeu à ces recours, tout au moins en proscrire une application étroite, ainsi qu'il résulte de l'empreinte qu'il a donnée à la loi, celle d'un grand esprit de libéralisme, auquel nous demandons aujourd'hui au juge de se hausser... »*

---

16 Sous CE, 21 mars 1919, *Dame Polier, Rec. Lebon*, p. 297.

*une loi d'union nationale et d'utilisation générale de toutes les compétences et de toutes les ressources de la bienfaisance privée... une seconde mobilisation intégrale de ses forces vives, celles de la bienfaisance et de la charité... sous toutes ses formes*  
... l'interprétation [libérale des textes] répond... à l'intérêt des pupilles de la Nation, sans porter atteinte aux lois générales [1901, 1905] ni à l'autorité des pouvoirs publics ».

À l'évidence, cette interprétation libérale, qui n'était pas celle du Gouvernement, est particulièrement constructive, même si le commissaire du Gouvernement a soin, par une longue citation, d'appeler Léon Bourgeois à son secours.

Il est remarquable que le Conseil d'État, si prompt à soutenir le Gouvernement lorsque est en cause la défense nationale, n'hésite pas à se substituer à lui quand il s'agit de cimenter l'union nationale, mais en ne cessant de se référer, au-delà, au-dessus des intentions des gouvernants, à cette sorte de nirvana quelque peu éthéré, mais commode, l'esprit de « la législation ». C'est en germe l'idée des principes généraux du droit, née des circonstances de la seconde guerre mondiale.

– La contribution sur les bénéfices de guerre relève de commissions de première instance au niveau départemental, dont les décisions sont susceptibles d'appel, obligatoire avant la saisine du Conseil d'État, devant une commission supérieure<sup>17</sup>.

Le Conseil d'État a jugé d'emblée que la commission de première instance était un organe de taxation, non une juridiction, quand la commission supérieure était quant à elle « une véritable juridiction<sup>18</sup> », statuant « définitivement » et en dernier ressort.

– Il n'est guère besoin en ce lieu d'évoquer les tribunaux départementaux des pensions et, en appel, la cour régionale des pensions, ni de rappeler qu'il s'agit d'authentiques juridictions.

– Ne sont pas, en revanche, des organes juridictionnels, les commissions départementales de reconstitution foncière.

Administratifs ou juridictionnels, ces organismes originaux ont au minimum pour effet, sinon tacitement mais manifestement, pour objet, de désencombrer la juridiction administrative, principalement le Conseil d'État, ou, plus précisément, d'éviter d'accentuer gravement son encombrement par des contentieux dont on pouvait penser qu'ils seraient, et ils l'ont été effectivement, des contentieux « de masse ».

Le Conseil d'État est placé au dernier échelon du procès où, dans trois cas (dommages de guerre, bénéfices de guerre, pensions), il est juge de cassation, dans un cas, les dommages de guerre, avec l'obligation de renvoyer après cassation à un tribunal départemental qu'il désigne, quand il est juge d'excès de pouvoir dans les deux autres cas. Mais dans tous les cas il ne peut être saisi que pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, si bien qu'il joue, même en excès

---

17 CE, 10 août 1918, *Cournaud*, *Rec. Lebon*, p. 850 ; 27 décembre 1918, *Dame Bertrand*, p. 1178.

18 Voir CE, 10 août 1918, *Villes*, *Rec. Lebon*, p. 841, concl. Berget.



de pouvoir, le rôle d'un juge du droit débarrassé du pesant amas des arguments de fait. Désencombré, il le sera, pense-t-on, par le fait que les justiciables seront dissuadés de le saisir et aussi par le fait qu'il n'aura à juger que des questions de pur droit. D'ailleurs, le Conseil entend de la manière la plus compréhensive leur compétence *ratione materiae*.

Comme juge de cassation, le Conseil ne manque d'ailleurs pas de faire barrage à toute tentative de le transformer un tant soit peu en juge du fait. Mais, et c'est plus original, il filtre de la même manière, en termes identiques, les recours en annulation formés contre les décisions des organes administratifs, visant « le caractère définitif à l'égard de tous » de ces décisions qui expriment une appréciation « souveraine » des faits<sup>19</sup>.

En somme, la réforme paraît doublement avantageuse pour le Conseil d'État, désigné par le législateur comme le juge de l'état de guerre mais chargé, seulement, de l'essentiel. Au vu du développement exponentiel du contentieux jusqu'aux années 1930 dans certaines des matières visées, le pari, sur le plan purement statistique, n'a peut-être pas été complètement gagné.

#### c) Le moratorium

Peut-être le Conseil d'État a-t-il bénéficié quelque peu du secours qu'était susceptible de constituer pour lui la suspension, jusqu'à la fin des hostilités, des délais de procédure par la loi du 2 août et le décret du 10 août 1914 (dont le président de l'Ordre des avocats aux conseils, Henry Mornard, s'est attribué la paternité de concert avec le Premier président Baudouin, l'un et l'autre acteurs majeurs de la révision dans l'affaire Dreyfus).

Fort de cette situation qui le place au centre du jeu, le Conseil d'État n'hésite pas à mettre en place d'emblée une jurisprudence de guerre.

## Une jurisprudence de guerre

Ce que nous appelons jurisprudence de guerre est l'expression claire et déterminée d'une politique de soutien actif du Conseil d'État aux autorités de l'État en guerre, dans tous les domaines, ordre public, économie, finance, fonction militaire, où s'exerce son autorité juridictionnelle.

Les limites qu'il assigne à cette politique volontaire sont, comme de juste, la légalité et les droits individuels dont il se veut le garant, mais encore, se rattachant aux circonstances de guerre, la limite temporelle de la durée des hostilités et les nécessités de la défense nationale, c'est-à-dire un intérêt général supérieur – « au plus haut degré », pour reprendre une de ses formules –, l'une et les autres systématiquement rappelées.

---

19 CE, 13 juillet 1923, *Sorel*, *Rec. Lebon*, p. 578.

## Des moyens d'action pour les autorités de l'État

Cette politique jurisprudentielle, donc, se veut un principe d'action et se développe dans deux directions :

- la reconnaissance aux autorités de l'État de pouvoirs nouveaux et de large portée, pour faire face aux besoins de la défense nationale,
- un contrôle de leurs décisions adapté aux nécessités de l'état de guerre.

### a) Une extension des pouvoirs de l'État

D'emblée il importe d'observer que le Conseil d'État ne « joue » pas le Gouvernement contre le Parlement, celui-ci siégeant en permanence à partir de janvier 1915, mais, en mettant en œuvre en tous domaines une interprétation compréhensive des termes de la loi, il les associe tous deux dans cette montée en puissance dont il se veut de quelque manière le chef d'orchestre.

Mais c'est la situation du pouvoir contrôlé qui nous intéresse ici au premier chef, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, qui réside d'abord, juridiquement, dans les mains du président de la République.

Dès le 30 juillet 1915, le Conseil d'État, saisi d'une requête dirigée contre un décret du 20 novembre 1914 décidant la mise à la retraite d'office d'un général, a validé le décret du 15 août 1914, mis en œuvre en l'espèce par le Gouvernement, supprimant les formalités particulières exigées par la loi du 16 février 1912, à savoir la communication du rapport du commandant en chef des armées, à raison des circonstances spéciales de l'état de guerre<sup>20</sup>.

Le Conseil considère sobrement qu'il appartenait au président de la République de prendre « les mesures commandées par les circonstances » en vue d'assurer l'exécution de la loi, dans l'intérêt de la défense nationale, « alors que l'accomplissement des formalités prévues à l'art. 1er de la loi du 16 février 1912 était rendu impossible par les événements de guerre ».

Ainsi le Conseil valide ab initio un décret en quelque sorte autonome, certes ratifié par la loi du 30 mars 1915, mais pour l'avenir seulement : le Conseil prend expressément en considération cette ratification, mais c'est davantage pour montrer l'accord du législateur sur le principe d'une mesure de guerre, non pour soumettre juridiquement à la loi un décret auquel la légalité de guerre procure son incontestabilité.

À plusieurs reprises, par la suite, le Conseil d'État a confirmé l'existence de ce pouvoir réglementaire autonome qui appartient au chef de l'État, dans les circonstances propres à l'état de guerre. Mais il l'a fait avec d'importantes précisions, dès sa décision la plus connue, *Heyriès*, du 28 juin 1918<sup>21</sup>.

C'est d'abord la référence au fondement de ce pouvoir, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui clôt tout débat, d'autant que le Conseil en déduit l'obligation qu'il a de veiller à la continuité des services publics

---

20 30 juillet 1915, *Verrier*, p. 257 ; pour une décision de mise en réforme : 28 juillet 1916, *Rodrigues*, *Rec. Lebon*, p. 325.

21 *Rec. Lebon*, P. 658.

nécessaires à la vie nationale quand « les difficultés résultant de la guerre » sont de nature à en paralyser la marche.

Par cette décision, le Conseil d'État valide le décret du 10 septembre 1914, en dehors de toute loi de ratification : ce décret, on le sait, suspend provisoirement l'application du très fameux article 65 de la loi du 22 avril 1905, c'est-à-dire la garantie fondamentale offerte aux fonctionnaires soumis à une procédure disciplinaire d'avoir communication de leur dossier et d'être mis en mesure de présenter leurs observations.

Détenteur du pouvoir réglementaire, le chef de l'État édicte les prescriptions indispensables que comporte cette exécution, afin de permettre au Gouvernement de pourvoir, par des mesures exceptionnelles telles que, par exemple, l'interdiction faite aux boulangers de fabriquer des brioches, ou de fabriquer ou vendre de la pâtisserie, biscuiterie ou confiserie, aux besoins de services essentiels pour la population civile ou militaire tels, en l'occurrence, que le ravitaillement<sup>22</sup>.

Si le Conseil d'État ne manque pas de se référer toujours au but que s'est fixé le législateur, il n'empêche qu'il valide un décret en quelque sorte autonome, que, dans cette espèce, la loi du 19 février 1918 n'avait pas ratifié rétroactivement, tout en visant dans ses motifs cette ratification par laquelle le législateur absout, en quelque sorte, le pouvoir exécutif pour la période antérieure, ce dont le Conseil d'État prend acte formellement.

Ce n'est que dans le cas d'une délégation expresse de pouvoir du législateur au Gouvernement que le Conseil d'État censure toute mesure qui excède les limites de cette délégation<sup>23</sup>, montrant son souci constant de se soumettre à la volonté du législateur, en tout cas de ne pas la méconnaître.

En même temps qu'il dote, via la loi constitutionnelle de 1875, le pouvoir exécutif du pouvoir réglementaire le plus large pour répondre aux besoins de la défense nationale, le Conseil d'État, qui dans le même mouvement soumet l'Exécutif à son contrôle, adapte celui-ci aux nécessités de l'état de guerre.

#### b) Un contrôle adapté

Dans la plupart des cas, il est flagrant que son contrôle, s'il s'inscrit naturellement dans la mécanique classique du principe de légalité, a pour objectif de soutenir l'action de l'autorité qui a pris la décision contestée.

L'arrêt *Cnudde* du 3 décembre 1914, déjà cité, est de cette observation la meilleure illustration : pour pouvoir rejeter le pourvoi comme manquant en fait quant à la qualification de la ville de Dunkerque comme place investie, et valider ainsi la création des juridictions militaires dans cette place, le Conseil d'État admet la recevabilité du recours dont il est saisi par un condamné à mort, tout en émettant, par une sorte d'obiter dictum négatif, un doute sérieux quant à la compatibilité de ce recours avec la législation particulière des tribunaux militaires ! On ignore si le requérant malheureux – ne vaut-il pas mieux dire : le malheureux requérant ? –, dont l'exécution avait été suspendue dans le temps

---

22 14 mai 1920, *Syndicat patronal de la boulangerie de Paris et de la Seine*, *Rec. Lebon*, p. 422.

23 29 décembre 1922, *Lefebvre*, *Rec. Lebon*, p. 1010.

du recours, a eu le temps de goûter la satisfaction légitime de savoir que son recours finalement rejeté au fond était recevable. L'autorité militaire, elle, s'est trouvée confortée au-delà de ses espérances, mais en sachant tout de même que désormais ses décisions en la matière seraient soumises au Conseil d'État.

Et derrière le manque en fait retenu par cet arrêt, c'est bien un contrôle de qualification juridique qui est ici mis en œuvre, c'est-à-dire un contrôle assez étendu, dans lequel il faut, pensons-nous, voir la volonté du Conseil de constituer ce contrôle en garantie pour les personnes placées dans des situations extrêmes.

Si nous déplaçons le curseur jusqu'à l'autre bout de sa course, nous voyons le Conseil d'État se refuser à exercer tout contrôle de certaines mesures.

Il lui suffit d'abord de dénier à une mesure son caractère d'acte susceptible de recours. Ainsi de l'inscription sur l'état des insoumis, laquelle n'est que la simple constatation d'un fait destiné éventuellement à servir de base à une poursuite judiciaire<sup>24</sup>.

Aussitôt, on se prend également à penser, dans ce contexte de guerre, à l'acte de gouvernement, auquel le président Odent se refusait à toute définition. Disons que c'est un acte de l'administration qui, par nature, échappe à la compétence de toute juridiction. C'est le mal-aimé des juristes de droit public.

Le Conseil d'État, jusqu'à l'arrêt d'assemblée du 2 mars 1962, Rubin de Servens, se gardait d'ailleurs d'employer dans ses décisions ce terme particulièrement ambigu, sinon inconvenant.

Pour la période qui nous occupe, ce n'est pourtant que très exceptionnellement que le Conseil d'État a eu recours, sans la nommer, à cette notion, qui est une brèche dans le principe de légalité dans lequel le Conseil d'État entend inscrire, même en temps de guerre, son contrôle.

Dès ce moment, le Conseil d'État, pour l'essentiel, décide de circonscrire la notion à la catégorie des actes mettant directement en cause les rapports du Gouvernement avec une puissance étrangère.

Certes, l'année 1918 s'était ouverte par une décision<sup>25</sup>, fichée au Lebon sous le titre péremptoire : « Actes de gouvernement », qui ne visait pas formellement les relations internationales. Il s'agissait tout de même d'une mesure d'internement d'un individu dans un dépôt spécial pendant la durée des hostilités par le ministre de l'intérieur. Mais, il est vrai, le Conseil d'État a eu soin de relever que la personne visée par cette mesure temporairement mais radicalement attentatoire à sa liberté était un étranger, sujet belge ayant subi plusieurs condamnations pénales et ne pouvant évidemment plus être expulsé dans les circonstances du moment. Et ce sont bien les étrangers, dit le Conseil, à l'égard desquels le Gouvernement est ainsi en droit de prendre de telles mesures qu'il juge nécessaires dans l'exercice du pouvoir qui est le sien « en temps de guerre de veiller à la sécurité du territoire de la France et d'assurer la défense nationale », ces mesures n'étant pas « de la nature des actes qui peuvent être déferés au Conseil d'État ». On peut estimer ainsi

---

24 CE, 14 nov. 1919, *Brocard, Rec. Lebon*, p. 816.

25 4 janvier 1918, *Du Graty, Rec. Lebon*, p. 5.

que l'explication n'est pas sans lien avec les rapports internationaux, même si on éprouve plutôt le sentiment mêlé que c'est tout simplement la qualité d'étranger de cette personne, non ressortissant d'un pays en guerre avec la France, à tout le moins, qui le rend plus vulnérable qu'un citoyen français en le privant de toute garantie juridictionnelle.

Gaston Jèze (*RDP*, 1918, p. 217) observait à propos de cette affaire que « le Conseil d'État n'a pas voulu énerver l'action gouvernementale, alors que, politiquement, elle lui paraissait absolument justifiée. Le Conseil d'État, ajoutait-il, s'en est tiré par la théorie commode et vague de l'acte de gouvernement » ! « Théorie », c'est un grand mot !

Félicitons-nous que cette décision, à notre connaissance du moins, soit restée isolée.

C'est après l'armistice que le Conseil d'État s'est fondé sur les rapports internationaux de l'État français pour se déclarer, dans une série de décisions de 1919 à 1930, incompétent pour statuer sur des mesures intervenues pendant la guerre et leurs conséquences concernant des navires neutres et alliés, mesures de rétention, déroutement, saisie, réquisitions, ou de dommages causés à l'occasion de l'occupation de certains territoires par l'armée française (Odessa, Sarre), ou encore de réquisitions en territoire ennemi.

Ce qui est intéressant, c'est de voir le Conseil d'État viser chaque fois « les difficultés soulevées se rattachant tout à la fois à la conduite de la guerre [voire dans un cas, à « la préparation immédiate de la guerre »] et aux rapports internationaux de l'État français avec les autres puissances ». A-t-il voulu dire que les seuls rapports internationaux ne suffiraient pas à constituer les actes en cause en actes de gouvernement ? On peut en douter et penser qu'il a surtout entendu introduire positivement dans la notion d'acte de gouvernement les actes de guerre, que le président Odent<sup>26</sup> définit comme des mesures ou activités qui se rattachent à la conduite d'opération de guerre ou qui sont la conséquence directe d'événement de guerre.

Dans le critère des rapports internationaux, il y a l'idée que le juge français ne saurait s'y immiscer. C'est assez naturel.

Le critère de la conduite de la guerre est plus intéressant quoique énigmatique : il y a l'idée, probablement, qu'il faut laisser au Gouvernement la plus grande liberté d'action au risque de commettre des erreurs inévitables et suffisamment nombreuses pour qu'il soit nécessaire de les exempter de tout contrôle afin de ne pas paralyser l'action du Gouvernement.

Mais on ne saurait perdre de vue qu'à cette époque le Conseil n'entend pas dissocier, dans la reconnaissance d'un acte de gouvernement échappant à sa compétence, l'acte de guerre de sa commission dans le cadre des rapports internationaux de la France, ce qui en limite considérablement la portée.

---

26 *Cours de contentieux administratif*, 1970-1971, p. 305.

Tous les actes qui ne concernent pas les relations internationales relèvent donc de la compétence du Conseil d'État. La question est alors celle de l'étendue du contrôle qu'il exerce sur ces actes.

Le plus souvent, ce contrôle est réduit à sa plus simple expression, au motif que le Gouvernement a le pouvoir de « décider souverainement ». Ce pouvoir souverain d'appréciation, qui induit le refus de contrôler « l'opportunité » de la mesure, le Conseil le fonde toujours, de façon insistante voire obsessionnelle, sur la volonté du législateur, qu'il découvre parfois dans les travaux préparatoires si ce n'est pas dans la lettre de la loi ou dans son esprit.

Il en va ainsi par exemple de celles des naturalisations accordées postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1913 à des sujets ou anciens sujets de puissances en guerre avec la France, qui seront rapportées en vertu de la loi du 7 avril 1915<sup>27</sup>. Le Conseil d'État affirme que le requérant n'est pas « recevable à discuter... l'opportunité » du retrait de naturalisation : cette singulière formule se fonde tant sur la comparaison de l'article 2 de la loi avec son article 1<sup>er</sup> relatif aux déchéances de naturalisation que sur les débats devant « les chambres législatives », d'où il résulte que « le législateur a entendu laisser à l'appréciation du Gouvernement seul le soin de décider souverainement quelles sont celles des naturalisations postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1913 qui seront maintenues et celles qui seront rapportées ».

Mais si la lettre de la loi est suffisamment claire, même en creux, le Conseil d'État se contente de s'y référer. Ainsi, s'agissant encore de la loi du 7 avril 1915, il considère que son article 2 n'a pas limité « le droit du Gouvernement » de rapporter les naturalisations postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1913 « au cas où le naturalisé a conservé sa nationalité d'origine<sup>28</sup> » – en l'occurrence, le naturalisé n'avait pas conservé sa nationalité d'origine, si bien que, privé de sa naturalisation, il s'est retrouvé apatride.

Par ailleurs, il est manifeste que c'est l'appréciation des nécessités créées par l'état de guerre dont dépend l'intensité du contrôle. Le Conseil d'État énonce cela sans ambages dans certaines décisions, tel l'arrêt Wannieck du 3 novembre 1920<sup>29</sup>, par lequel il admet sa compétence pour examiner au fond la décision de relever un sujet autrichien regardé comme suspect par l'autorité militaire, de son emploi dans une poudrerie et de l'envoyer en Algérie, mais considère que relève de « l'opportunité », et échappe ainsi à son contrôle, l'appréciation de fait des « inconvénients » que pouvait présenter son maintien « au point de vue de la défense nationale ». De surcroît, aucune indemnité n'est due du fait de ces « inconvénients » (internement, déplacement forcé, etc.), car, dit le Conseil d'État, il faut tenir compte des mesures que l'autorité militaire devait prendre « pour la sauvegarde des intérêts de la défense du pays », notamment à l'égard des étrangers servant dans l'armée, dans des « circonstances exceptionnelles » (telle quelle, la formule se trouve très rarement sous la plume du Conseil d'État<sup>30</sup>).

---

27 7 juillet 1916, *Dreifuss et Lévi*, déjà cité.

28 Même décision.

29 *Rec. Lebon*, p. 923.

30 Voir par exemple : CE, 7 février 1919, *Dame Veuve Lauvergnat*, *Rec. Lebon*, p. 125.

Il en va de même s'agissant de l'expulsion par le ministre de l'Intérieur d'un étranger qui a tenu des propos hostiles à la France, l'appréciation des faits appartenant « *exclusivement* » au ministre.

Dans ces deux derniers cas, force est de relever que les intéressés sont des étrangers, à l'égard desquels le Conseil d'État reconnaît à l'autorité publique le pouvoir de prendre les mesures « qu'il juge nécessaires » en temps de guerre.

Entre ces deux situations extrêmes quant au contrôle exercé – qualification juridique des faits dans un cas, aucun contrôle de l'appréciation des faits dans l'autre –, se place, et on retrouve là une jurisprudence mieux connue, le contrôle des pouvoirs de police.

C'est en 1917, dans le contexte de la guerre quoique sans rattachement direct avec lui, dans une espèce relative au port des emblèmes nationaux et religieux<sup>31</sup>, que le commissaire du Gouvernement Corneille, rappelant une jurisprudence toute récente, proche de la loi de séparation, sur les manifestations du culte, énonçait par une formule illustrissime mais qu'il importe de rappeler intégralement tant elle est en son entier absolument lumineuse : « *Pour déterminer l'étendue d'un pouvoir de police dans un cas particulier, il faut tout de suite se rappeler que les pouvoirs de police sont toujours des restrictions aux libertés des particuliers, que le point de départ de notre droit public est dans l'ensemble des libertés des citoyens, que la Déclaration des droits de l'homme est, explicitement ou implicitement, au frontispice des constitutions républicaines, et que toute controverse de droit public doit, pour se calquer sur les principes généraux, partir de ce point de vue que la liberté est la règle et la restriction de police l'exception.* »

Voilà donc défini, théorisé et mis en œuvre le contrôle des mesures de police, qu'on peut nommer en langage moderne contrôle de proportionnalité entre les libertés mises en cause par ces mesures et les nécessités de l'ordre public, en tout cas adaptation des unes aux autres.

C'est cette question des nécessités et de leur impact sur les libertés qui nous intéresse ici.

Déjà, en 1915, aux conclusions conformes du même commissaire du Gouvernement, le Conseil d'État avait admis qu'un débit de boissons siège de troubles à l'ordre public pouvait être regardé comme lieu de réunion au sens de la loi du 9 août 1849 sur l'état de siège qui supprimait le droit de réunion en cas de désordres compromettant « *les intérêts dont l'autorité militaire a la garde pendant la durée de l'état de siège* », et par suite pouvait être fermé par le commandant d'armes de la place de Nancy pendant la durée des hostilités<sup>32</sup>. Mais la portée de cette décision était limitée par les circonstances et les nécessités de l'état de siège, qui relève d'une « législation extraordinaire », selon les termes du commissaire du Gouvernement Corneille, « *indubitablement justifiée* », disait-il, par les circonstances « anormales » de guerre (de même, par application de la loi du 9 août 1849, le préfet de police, par ordre du gouverneur militaire de Paris,

---

31 CE, 10 août 1917, *Baldy*, *Rec. Lebon*, p. 638.

32 CE, 6 août 1915, *Delmotte*, *Rec. Lebon*, p. 275.

peut prononcer la fermeture d'un débit de boissons dans le but de faire cesser une cause de désordre<sup>33</sup>).

Tout autre est la portée, comme tout autre en est l'immortel écho dans la mémoire des publicistes, de l'arrêt *Dames Dol et Laurent* du 28 février 1919<sup>34</sup>.

Il n'est guère nécessaire, je pense, de rappeler que les deux dames, « se disant filles galantes », dessinées avec une précision d'entomologiste par le président Théry dans son pédagogique recueil illustré de jurisprudence, avaient attaqué l'arrêté du préfet maritime de Toulon, gouverneur du camp retranché, interdisant aux débits de boissons de les recevoir et à elles-mêmes de racoler.

Ce qui nous intéresse ici dans cette décision fameuse, ce sont ses motifs relatifs à la reconnaissance par le Conseil d'État de l'accroissement des pouvoirs de police dont l'autorité publique dispose en vertu non seulement de la législation de l'état de siège, mais encore de la législation municipale, et qui « *ne sauraient être les mêmes dans le temps de paix et pendant la période de guerre où les intérêts de la défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique de mesures plus rigoureuses* », étant précisé qu'« *il appartient au juge, sous le contrôle duquel s'exercent ces pouvoirs de police, de tenir compte, dans son appréciation, des nécessités provenant de l'état de guerre, selon les circonstances de temps et de lieu, la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir* ». L'énoncé de ces conditions est évidemment capital.

C'est ainsi que peut être expulsée d'un camp retranché la tenancière d'une fumerie d'opium, jugée dangereuse pour l'ordre public<sup>35</sup>, de même qu'une « *filles publique* », qui n'est plus seulement interdite d'activité<sup>36</sup>.

Le contrôle du juge, contrôle normal de proportionnalité entre l'atteinte aux libertés (liberté du commerce et de l'industrie, liberté individuelle) et les nécessités de l'ordre public en temps de guerre, se présente donc comme une double garantie jouant au cas par cas après examen des circonstances de l'espèce et au terme d'une motivation circonstanciée, pour les intéressés et le respect de leurs droits fondamentaux, et pour l'autorité publique qui saura ainsi jusqu'où elle peut aller « *pour sauvegarder d'une manière efficace tout à la fois la troupe et l'intérêt national* », et faire ainsi de ses pouvoirs « *un usage légitime* » (cette formule, qu'on trouve rarement dans les décisions du Conseil d'État, voir pour un exemple récent, 9 nov. 2015, *CNOM*, req. no 383313, permettant la collecte de données concernant des détenus pour des « *finalités légitimes* »), cette formule entend sans doute viser un fondement moral ou social absolu, au-delà de la base proprement juridique.

« Necessités de l'état de guerre », efficacité des mesures, intérêt de « la défense nationale », « *intérêt national* » : tels sont les paramètres d'une proportionnalité

---

33 CE, 20 juin 1919, *Barck-ber-Thasser*, *Rec. Lebon*, p. 542.

34 *Rec. Lebon*, P. 208.

35 CE, 27 juin 1919, *Dlle Bouquet*, *Rec. Lebon*, p. 587.

36 CE, 8 août 1919, *Dlle Bellone*, *Rec. Lebon*, p. 747.



pesée au trébuchet des circonstances particulières de chaque espèce, jaugée au cas par cas.

Il est vrai, toutefois, qu'il arrive au Conseil d'éluider un examen détaillé des circonstances pour se contenter du danger global que présente la multiplication dans la région des armées d'« *agissements de personnes suspectes d'être dangereuses pour la défense nationale* » pour qu'il soit ainsi loisible à l'autorité militaire d'ordonner « *l'évacuation* » hors de la zone de toute personne suspecte<sup>37</sup> ou son internement dans un « *camp de concentration*<sup>38</sup> ». Mais il est vrai qu'on se trouve alors dans une zone de guerre où la sécurité des armées doit être maximale.

Cette dernière jurisprudence conduit toutefois à s'interroger sur les limites que le Conseil d'État assigne à sa politique jurisprudentielle, ce qui nous conduit à poser deux questions : jusqu'où sa politique trouve-t-elle sa justification dans les nécessités de l'état de guerre ? jusqu'où admet-il le sacrifice des formes ?

### Le cadre strict d'une politique volontariste

Il présente trois aspects :

- la justification par le but ;
- la temporalité des mesures ;
- la question du sacrifice des formes.

a) La justification par le but

Voilà, en fin de compte, à quelle aune se mesure le contrôle du Conseil d'État : assurer la défense nationale, veiller à la sécurité du territoire, sauvegarder l'intérêt national. Ces formules reviennent inlassablement dans les décisions du temps.

À titre d'exemple, le Gouvernement chargé par la loi de pourvoir au ravitaillement civil et militaire, avait, en raison des nécessités résultant des circonstances, l'obligation de prendre des mesures exceptionnelles pour assurer ce service dont la marche régulière était « *intimement liée à la défense nationale*<sup>39</sup> ». De même, dans le cadre des « *difficultés croissantes des transports maritimes* » et de « *l'intensité de la guerre sous-marine dans le courant de l'année 1917*<sup>40</sup> », l'évolution des circonstances et l'aggravation des difficultés résultant de celles-ci constituent la mesure des intérêts à défendre.

Le but poursuivi par les mesures rendues nécessaires par l'état de guerre justifie en soi l'obligation d'agir, indépendamment même de toute question de légalité.

À l'instar d'un fait de guerre, la circonstance qu'une autorité de l'État « *a agi uniquement dans un intérêt national* », par exemple en délivrant avec un retard

---

37 CE, 9 janvier 1920, *Musart*, p. 12, et 30 avril 1920, *Dame Tassus*, *Rec. Lebon*, p. 210.

38 CE, 21 mai 1920, *Pollet*, *Rec. Lebon*, p. 536.

39 CE, 14 mai 1920, *Syndicat patronal de la boulangerie*, préc.

40 CE, 23 mars 1923, *Société générale des transports maritimes à vapeur*, *Rec. Lebon*, p. 305.

générateur d'un préjudice un permis d'importation pour 100 000 hectolitres d'alcool, exempté l'État de toute responsabilité<sup>41</sup>.

Mais, et c'est tout l'intérêt de ce contrôle conçu comme une réelle garantie, le Conseil d'État vérifie que la mesure contestée a bien été prise dans le seul intérêt de la défense nationale, « *uniquement* » dans un intérêt national, faute de quoi il annule la mesure pour détournement de pouvoir, ce qui le fait juge, dans cette mesure, de l'intérêt national<sup>42</sup>.

Sauvegarder l'intérêt général, qui est en l'occurrence celui de la Nation en guerre, c'est aussi l'obligation pour les autorités administratives d'assurer à toute force la continuité des services publics, celle du ravitaillement, ou bien, autre exemple classique, celle de l'éclairage au gaz.

Cette seconde illustration évoque naturellement la très célèbre jurisprudence *Gaz de Bordeaux* complétée par la jurisprudence *Gaz de Poissy*, à l'origine de ce qu'on nomme la théorie de l'imprévision. Nous nous permettons de préférer le terme, qui nous paraît plus juste, d'imprévisibilité. Le fondement de cette « *théorie* » – nous n'aimons guère non plus ce mot ! –, c'est bien le devoir que le Conseil d'État assigne à l'autorité publique de permettre la « *marche régulière* » du service public et de l'imposer à son cocontractant dans le cadre des marchés de fourniture, qu'il s'agisse ou non de concession. Et c'est pour atteindre ce but qu'il est nécessaire de reconnaître au cocontractant le droit à une indemnité lui permettant d'assurer la poursuite du service non pas à raison d'une circonstance exceptionnelle, mais parce qu'il est victime d'un absolu bouleversement de l'économie de son contrat causé par une augmentation des coûts due exclusivement aux circonstances de guerre (occupation par l'ennemi des régions productrices de charbon, durée de la guerre maritime...), et dans cette mesure déjouant les calculs prévisibles.

Cette indemnité n'a pas le caractère d'une compensation, c'est le moyen nécessaire d'assurer la continuité du service public en temps de guerre.

#### b) La temporalité des mesures

Intimement liées aux circonstances de guerre, les mesures que le Gouvernement est admis à prendre dans l'intérêt national ne valent que pour la « *durée des hostilités* », comme le rappelle avec insistance le Conseil d'État, « *tant que durera la situation anormale* » qui les justifie.

À une situation temporairement anormale correspond une légalité spéciale provisoire. Et à une législation de guerre fait pendant une jurisprudence de guerre, par nature provisoire.

#### c) Le sacrifice des formes ?

C'est une question grave.

Un premier constat d'évidence : les droits individuels ne sont guère ménagés lorsqu'on expulse, on déplace, on interne dans des camps, on interdit de se réunir ou de travailler.

---

41 CE, 26 avril 1918, *Gaillard, Rec. Lebon*, p. 391.

42 CE, 25 février 1921, *Société Le Centre électrique, Rec. Lebon*, p. 233.

Une garantie subsiste néanmoins, et c'est la plus notable : l'intervention d'un juge indépendant et incontesté, qui vérifie au cas par cas l'existence d'un intérêt national et d'une cause légitime...

Et puis nous visons ici des situations quelque peu extrêmes, où l'intérêt de la défense nationale, en somme, prime sur tout autre intérêt.

Qu'en est-il du citoyen ordinaire ? Qu'en est-il du fonctionnaire ?

Le mouvement premier du Conseil d'État n'est pas de les priver des garanties légales au regard de l'état de guerre. Ce n'est pas lui qui prendra l'initiative de mettre à l'écart le fameux article 65 de la loi du 22 avril 1905 sur le droit des fonctionnaires objet d'une procédure disciplinaire à la communication de leur dossier, dont au contraire il sanctionne la méconnaissance<sup>43</sup>. Jusqu'au jour où le Gouvernement, par le décret du 10 septembre 1914, ratifié pour l'avenir par la loi du 30 mars 1915, suspend cette disposition pendant toute la durée de la guerre en ce qui concerne les fonctionnaires civils, un décret du 15 août ayant décidé cette suspension pour les militaires.

Mais le Conseil d'État, il est vrai, valide ce décret du 15 août 1914 ab initio, au motif, dans un premier temps, que l'accomplissement des formalités prévues par la disposition suspendue était « *rendu impossible par les événements de guerre*<sup>44</sup> ». Il réitère cette formule à propos des mesures non disciplinaires concernant des officiers généraux, auxquels le Gouvernement refuse le bénéfice de garanties particulières<sup>45</sup>.

Est-ce une impossibilité matérielle que retient le Conseil ? Ce n'est pas certain, car, dans un second temps, il considère que le Gouvernement et le législateur se sont, ce faisant, fondés sur un intérêt général « *souverainement apprécié par eux* ». Dès lors, il écarte comme contraire à cette volonté une circulaire du 13 août 1917 destinée à réintroduire une relative souplesse dans les procédures<sup>46</sup>.

Le Conseil d'État est ainsi cohérent avec son désir de procurer au Gouvernement des moyens d'action juridiques adaptés aux circonstances.

Il s'ensuit une certaine raideur apparente qui se manifeste encore dans sa jurisprudence relative aux retraits de naturalisations accordées postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1913, selon la loi du 7 avril 1915. Le Conseil limite au maximum les garanties formelles et procédurales, sur la base d'une interprétation littérale et stricte des textes, conforme, selon lui, à la volonté du législateur de laisser le Gouvernement décider « *souverainement* » de ces retraits<sup>47</sup>. Mais dès qu'il existe dans un texte un élément de souplesse, le Conseil n'hésite pas à s'en saisir et à exercer sa censure, par exemple pour le droit reconnu aux militaires par le décret

---

43 CE, 19 février 1915, *Binet*, *Rec. Lebon*, p. 39.

44 CE, 15 juin 1917, *Tapponnot*, *Rec. Lebon*, p. 462.

45 CE, 30 juillet 1915, *Général de division Verrier*, *Rec. Lebon*, p. 253.

46 CE, 10 janvier 1919, *Vacherot*, *Rec. Lebon*, p. 12.

47 Ainsi, si le décret du 24 avril 1915 autorise les intéressés à présenter des observations, il ne prescrit pas à l'administration de leur faire une communication, notamment des griefs : CE, 7 juillet 1916, *Dreifuss et Lévi*, préc. ; 19 décembre 1919, *Meyer*, p. 943 ; 16 février 1919, *Époux Mayer*, p. 170.

du 9 septembre 1914, à tout le moins, d'être mis en mesure de présenter leurs observations sur les griefs articulés à leur rencontre<sup>48</sup>.

Il convient de souligner à cet égard la situation particulière des contentieux spéciaux précédemment étudiés.

D'abord, en effet, le législateur attend des nouveaux organes spécialement créés pour les traiter une célérité particulière, que le Conseil d'État aurait eu mauvaise grâce à ne pas encourager, mais en entendant strictement voire de façon dérogatoire certaines règles de procédure applicables aux organes de caractère administratif.

Ainsi, le Conseil d'État, en ce qui concerne la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, relève que la « *procédure spéciale* » organisée par le législateur est « *destinée à assurer rapidement des ressources au trésor public*<sup>49</sup> », de sorte que le délai d'appel spécial d'un mois court pendant la durée des hostilités même contre un contribuable mobilisé nonobstant le moratorium<sup>50</sup> ou tout autre délai.

De même, pour les pupilles de la Nation, le délai spécial d'appel d'un mois devant le conseil supérieur échappe au moratorium, au motif explicite que la loi « *a eu pour but d'assurer immédiatement, et pendant la durée même de la guerre, la protection de ces pupilles, et par suite le fonctionnement des organismes créés en vue de cette protection*<sup>51</sup> ».

Dans le même esprit d'efficacité, les formes suivies devant les organismes doivent, selon le Conseil d'État, être allégées au maximum : point de contradictoire à respecter ni de nécessité de motiver dès lors qu'il est statué d'après les pièces connues du contribuable<sup>52</sup>.

De même, quand, contre l'avis du ministre de la Guerre, il facilite un engagement volontaire en faisant table rase des formes<sup>53</sup> !

En revanche, dès lors qu'on est en présence d'un organisme juridictionnel, les règles générales de procédure reprennent leur empire : ainsi, devant la commission supérieure des bénéfices de guerre « *doivent être observées toutes les règles générales de procédure, dont l'application n'a pas été écartée par une disposition législative formelle ou n'est pas inconciliable avec l'organisation même de la commission* », notamment le principe du contradictoire<sup>54</sup>, ou encore l'obligation de motiver par des motifs précis et suffisants et non conçus en termes vagues permettant

---

48 CE, 11 mai 1917, *Martin*, *Rec. Lebon*, p. 377 ; 26 décembre 1919, *Noblet*, p. 952.

49 CE, 13 décembre 1918, *Estradas*, *Rec. Lebon*, p. 1133.

50 CE, 28 novembre 1918, *Dame Balayé*, *Rec. Lebon*, p. 868.

51 CE, 23 mai 1919, *Élections au conseil d'administration de l'Office des pupilles de la nation [Ain]*, *Rec. Lebon*, p. 476.

52 À propos de commissions de première instance des bénéfices de guerre : CE, 10 août 1918, *Baila*, p. 841 ; 5 juillet 1919, *Baquier*, *Rec. Lebon*, p. 596.

53 CE, 23 mars 1917, *Péchin*, *Rec. Lebon*, p. 264.

54 CE, 10 août 1918, *Villes*, précité ; 11 avril 1919, *Gachies*, *Rec. Lebon*, p. 366 ; 3 août 1923, *Gobert-Augé*, *Rec. Lebon*, p. 650.

au Conseil d'État d'exercer son contrôle ou en cas de contradiction entre les motifs et le dispositif. Dans ses conclusions sous l'arrêt *Villes* du 10 août 1918 en matière de bénéfices de guerre, le commissaire du Gouvernement Berget observait qu'à un système législatif « *tout à fait exceptionnel* » il ne fallait pas, comme le demandait l'administration fiscale, quelque chose « *de plus exceptionnel encore* ». Et d'ajouter : « *Si le législateur a voulu une procédure rapide, s'il a voulu armer l'Administration pour vaincre les résistances, rien, absolument rien, ni dans le texte ni dans les travaux préparatoires ne permet de dire qu'il ait voulu diminuer les garanties de bonne justice dans l'application de la taxe nouvelle. L'institution d'une juridiction spéciale en cette matière n'a pas eu pour but de soustraire le jugement de ces affaires aux règles essentielles de l'administration de la justice et de diminuer les garanties auxquelles ont droit les justiciables* ».

Pour l'anecdote, la commission supérieure était présidée par Robert de Moüy, président de la section des finances du Conseil d'État, qui a accepté que les avocats aux conseils représentant le contribuable puissent déplacer le dossier à leur cabinet suivant l'usage en vigueur au Conseil d'État, le président de l'Ordre ayant alors invité les confrères à rétablir sans faillir le dossier dans le plus bref délai...

Un auteur du temps a pu écrire qu'à une catastrophe doit correspondre un droit public de catastrophe<sup>55</sup>. C'est une formule choc. Elle ne doit pas laisser penser que le Conseil d'État, pour ne parler que de lui, juge de l'état de guerre, aurait déserté la voie qui ne peut être qu'une en France, celle du droit libéral, de la justice et de la raison.

Mais, dans la fidélité aux principes, déterminé à demeurer le garant d'un régime de légalité républicaine, tempéré par les nécessités de l'intérêt national pendant la durée de la guerre, il a fait preuve comme jamais de ce réalisme efficace qui est sa marque de toujours. Il a pu ainsi apparaître comme une pièce maîtresse de cette « *union des cœurs* », selon une heureuse formule du temps<sup>56</sup>, qui a conduit la République parlementaire avec les démocraties alliées à leur première grande victoire.

---

55 Joseph-Barthélemy, « Pleins pouvoirs », *La Revue mondiale*, 15 juillet 1933, p. 6.

56 Maurice Bokanowski.



# La guerre, source d'innovations jurisprudentielles

Bernard STIRN

À partir des décisions publiées au *Recueil Lebon*, trois observations peuvent être faites à propos de la jurisprudence du Conseil d'État durant la Première Guerre mondiale :

- pour une large part, l'activité contentieuse s'est poursuivie entre 1914 et 1918, tout à fait indépendamment de la guerre ;
- un certain nombre de contentieux sont, en revanche, directement liés à la guerre ;
- la période a contribué à affermir l'exigence de continuité du service public, d'une manière qui se prolonge au-delà de la guerre elle-même.

1) L'activité contentieuse se poursuit indépendamment de la guerre. Sans doute y aurait-il quelques recherches complémentaires à faire sur le volume de l'activité pendant cette période. Il semble que le nombre de requêtes ait sensiblement baissé, notamment en 1915 et 1916, avant de repartir à la hausse, dans des proportions qui restent à mesurer, à la fin de la guerre.

Les sujets traités sont, en tout cas, pour l'essentiel, indépendants de la guerre. 90 % des arrêts qui figurent au *Lebon* ne concernent pas du tout la guerre. Sur le fond, le Conseil d'État poursuit pendant cette période la grande construction jurisprudentielle qui a commencé en 1873.

Peut-être y a-t-il des cycles dans la jurisprudence comme dans l'économie. Il y a ainsi comme un cycle fondateur qui commence en 1873, avec l'arrêt *Blanco*, et qui, à mes yeux, s'achève en 1919, avec l'arrêt *Labonne* du 8 août 1919. Au cours de cette période, le Conseil d'État pose les bases essentielles du droit public en construisant le recours pour excès de pouvoir et en affirmant les fondements du droit de la responsabilité. De ce point de vue, la guerre de 1914 se situe dans la continuité de ce grand cycle. Un deuxième cycle commencera en 1921 avec l'arrêt *Bac d'Eloka*, sur une autre logique, d'adaptation aux mutations sociales, industrielles et commerciales.

De 1873 à 1919, sans aucune rupture pendant la guerre de 14, c'est le même cycle qui continue. Trois arrêts rendus durant la guerre sont ainsi très éclairants.

Dans l'arrêt *Camino*, du 14 janvier 1916, le Conseil d'État poursuit la construction du recours pour excès de pouvoir, il s'interroge sur la décence d'un convoi funéraire autorisé par le maire d'Hendaye et développe le contrôle de l'excès de pouvoir sur la matérialité des faits.

Viennent ensuite deux arrêts remarquables notamment par les conclusions sur lesquelles ils sont rendus, les conclusions Corneille sur l'arrêt *Baldy* – 10 août 1917 – et les conclusions Léon Blum sur l'arrêt *Lemonnier* – 26 juillet 1918.

Dans l'arrêt *Baldy*, on est sur le recours pour excès de pouvoir, le contrôle des mesures de police. Le commissaire du Gouvernement Corneille a prononcé des conclusions véritablement exceptionnelles, utilisant des formules qui ont traversé les âges : « *la liberté est la règle, la restriction de police l'exception* », « *la Déclaration des droits de l'homme est implicitement ou explicitement au frontispice des constitutions républicaines* ».

En 1918, l'arrêt *Lemonnier* concerne le contentieux de la responsabilité. Léon Blum dégage la théorie du cumul des responsabilités, avec la formule si éclairante selon laquelle « *la faute se détache peut-être du service, le service ne se détache pas de la faute* ».

Quant on relit les conclusions de Corneille de 1917, de Léon Blum en 1918, on ne peut pas imaginer que la France est en guerre. Il n'y a pas la moindre allusion dans ces conclusions remarquables à la période de guerre. Nous avons des conclusions parmi les plus belles de Corneille et de Blum, des arrêts majeurs de la construction de la jurisprudence. Rien n'y transparaît, mais rien, de la guerre. La jurisprudence poursuit la grande construction, qui a commencé avec l'arrêt *Blanco* et s'achève en quelque sorte tout à fait indépendamment des circonstances de guerre.

On peut également noter que c'est le 18 janvier 1918 que Jean Romieu est nommé président de la section du contentieux.

2) Dans le même temps apparaissent néanmoins des questions nouvelles qui sont, elles, directement liées à la guerre. On les trouve pendant la guerre et on les trouve après la guerre.

Pendant la guerre, la loi du 7 avril 1915 permet de rapporter, par décret en Conseil d'État, les naturalisations des citoyens de puissance ennemie et le Conseil d'État a examiné, dans les années qui ont suivi, des décrets de retrait de nationalité prononcés en application de cette loi du 7 avril 1915.

Un deuxième point assez marquant, notamment dans le *Lebon* de 1917, est la place considérable qu'occupe dans le contentieux l'activité du Conseil des prises. Créé par un décret impérial du 28 novembre 1861, le Conseil des prises n'est pas lui-même né de la guerre de 14-18. Il a pour mission de statuer sur la validité de toutes les prises maritimes et sur les contestations relatives à la qualité des navires, neutres ou ennemis, naufragés ou échoués. Le Conseil des prises est présidé par un conseiller d'État et ses décisions susceptibles d'appel devant le Conseil d'État. Mais la guerre donne à ce conseil un surcroît d'activité. Un quart du *Lebon* de 1917 est consacré à des appels de décisions du Conseil des prises portés devant le Conseil d'État. Ces arrêts permettent de suivre la guerre maritime et de voir les questions qu'elle soulève.

Après la guerre, à partir de 1919, le Conseil d'État sera assez largement occupé à la fois par les pensions et par les dommages de guerre. Ces deux types de contentieux sont directement issus de la guerre. Créant les juridictions des pensions, la loi du 31 mars 1919 affirme la République reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie et elle détermine le droit à réparation. Avec la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre, la République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la



guerre. Dans ces deux législations, il y aura des juridictions spécialisées et le Conseil d'État comme juge de dernier ressort, ce qui occupera beaucoup le contentieux de l'après-guerre.

3) À côté de ces contentieux directement liés à la guerre, des constructions plus générales, marquées par les exigences de la continuité du service public, sont inspirées par la guerre et vont laisser des traces durables. On les observe dans trois grands domaines : le contentieux de la légalité, le droit de la responsabilité, le contentieux des contrats. Dans ces trois domaines, des exigences particulières liées à la continuité du service public ont donné lieu à des constructions qui ont renforcé l'exigence de continuité du service public et qui se sont prolongées au-delà de la guerre.

Dans le contentieux de la légalité, l'essentiel tient à l'affirmation des circonstances exceptionnelles. Au-delà de l'état de guerre et de l'état de siège, le Conseil d'État dégage une théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, notamment dans les deux arrêts bien connus : *Heyriès* en 1918 et *Dames Dol et Laurent* en 1919.

L'arrêt *Heyriès* du 28 juin 1918, critiqué par la doctrine, estime que, du fait des circonstances exceptionnelles, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 sur la communication du dossier a pu être suspendu. Dans des termes extrêmement simples et une rédaction très limpide, il dit : « *il incombe au président de la République, placé à la tête de l'administration française, de veiller à ce qu'à toute époque, les services publics, institués par les lois et règlements, soient en état de fonctionner et à ce que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche* ». Ces mots simples affirment une idée forte : la continuité du service public doit prévaloir et rien, même pas la règle majeure des sacro-saints droits de la défense, de la communication du dossier, ne doit l'entraver.

Dans l'arrêt *Dames Dol et Laurent* du 28 février 1919, plus pittoresque, on voit un préfet maritime régler les activités de ces dames, se disant filles galantes. Les termes de cet arrêt sont aussi très limpides : « *Les limites de pouvoirs de police dont l'autorité publique dispose pour le maintien de l'ordre et de la sécurité ne sauraient être les mêmes dans le temps de paix et pendant la période de guerre où les intérêts de la défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent pour la sécurité publique des mesures plus rigoureuses.* »

Ces deux arrêts montrent l'importance de la continuité du service public. Sur le terrain des circonstances exceptionnelles, ils n'auront pas de postérité considérable, ils ont beau figurer dans *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative* depuis la première édition jusqu'à la vingtième, on ne peut pas dire qu'on ait fait beaucoup d'application des jurisprudences *Heyriès* et *Dames Dol et Laurent*. Mai 68 n'a pas été qualifié de circonstances exceptionnelles, seulement de circonstances particulières, permettant d'assouplir quelques règles de forme mais pas davantage. En réalité, les régimes légaux, notamment l'état d'urgence, ont largement supplanté les circonstances exceptionnelles. Mais pour la continuité du service public et même si les circonstances exceptionnelles n'ont plus guère été appliquées par la suite, ces arrêts marquent de manière durable la jurisprudence.

S'agissant également de la légalité, c'est pendant la guerre qu'a germé la théorie des fonctionnaires de fait. Elle n'a certes été véritablement affirmée qu'après la guerre, dans un arrêt de principe du 7 novembre 1923. Mais elle a commencé à apparaître pendant la guerre. Gaston Jèze l'avait remarqué, publiant à la *Revue de droit public*, pendant la guerre de 14, un article intitulé : « La théorie générale des fonctionnaires de fait », dans lequel son regard avisé détecte les prémices de la théorie des fonctionnaires de fait.

À côté de la légalité, la responsabilité. La guerre a été l'occasion, en tout cas un élément non négligeable, de l'extension de la responsabilité sans faute de la puissance publique. L'arrêt de principe *Regnault-Desrozières* du 28 mars 1919, aux conclusions de Corneille, est lié directement à la guerre, puisque les faits sont une explosion qui a eu lieu le 4 mars 1916 au fort de la Double-Couronne au nord de Saint-Denis, entraînant le décès de 14 soldats et de 19 civils ainsi que 81 blessés.

L'explosion de ce fort pendant la guerre a conduit à la jurisprudence *Regnault-Desrozières*, à l'adoption de la règle du risque anormal de voisinage engageant la responsabilité sans faute de la puissance publique. Est ouverte la voie à une jurisprudence qui s'est ensuite développée pour inclure l'ensemble des activités et des situations dangereuses créées par l'administration. La guerre a ainsi été le point de départ de toute une branche de responsabilité sans faute de l'administration à raison des activités dangereuses de la puissance publique.

Le dernier point tient au contentieux contractuel. Par l'arrêt du 30 mars 1916 – *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* –, le Conseil d'État dégage la théorie de l'imprévision, tout entière imprégnée de la continuité du service public. Les faits de l'espèce sont directement liés à la guerre. Est en cause la très forte augmentation du prix du charbon. La tonne de charbon passe, en quelques semaines, au début de la guerre, de 23 à 117 francs, et, par conséquent, tous les contrats qui avaient été conclus avant la guerre sur la base du prix du charbon tel qu'il était pratiqué sont compromis. La théorie de l'imprévision permet de rétablir l'équilibre financier du contrat bouleversé par des circonstances imprévisibles lors de sa passation.

Les conclusions du commissaire du Gouvernement Chardenet sont très éclairantes. Après avoir rappelé les circonstances économiques nouvelles, il explique que « *le service public n'en doit pas moins être assuré, l'intérêt général l'exige* ». Le raisonnement se fonde sur le besoin de continuité du service public. Les contrats administratifs en cause ont été conclus dans l'intérêt général, les cocontractants risquent d'être ruinés du fait de la hausse considérable des prix, ils ont droit à une indemnité d'imprévision à la charge de l'autorité concédante pour rétablir l'équilibre du contrat, les événements extérieurs et imprévisibles qui en bouleversent l'économie doivent être réparés.

En conclusion, on voit bien dans ces exemples de contentieux de la légalité, de contentieux de la responsabilité, de contentieux des contrats, que les événements de guerre ont été à l'origine de jurisprudences qui dépassent de beaucoup la guerre, qui marquent notre droit aujourd'hui encore. La théorie de l'imprévision est ainsi assez régulièrement pratiquée dans les contrats administratifs quotidiens,

no 59928

2<sup>o</sup> Paris

1<sup>o</sup> Par traité - en date du 8 mars 1904 - intervenu après adjudication - et  
 la loi finissant d'éclairage de Bordeaux et de son concessionnaire -  
 pour une durée de 30 années commençant à courir le 1<sup>er</sup> juillet 1904  
 et devant par suite s'achever le 1<sup>er</sup> juillet 1934 -  
 " de la distribution et de la vente, pour tous usages, de gaz et de  
 l'énergie électrique dans toute l'étendue du territoire de Bordeaux "

de la générale d'éclairage de Bordeaux a été constituée ~~en~~ sous  
 la forme ~~de~~ Société anonyme - au capital de 8 millions  
 de francs en 32 000 actions et un montant nominal de 800  
 de capital social a été porté à 12 000 000<sup>fr</sup> en 1907 -  
 puis à 14 000 000<sup>fr</sup> en 1910 -  
 Enfin - la C<sup>ie</sup> a émis à trois reprises - en 1904 - 1906 et 1907 -  
 des obligations - pour le montant nominal ~~de~~ 500<sup>fr</sup>  
 et représentant au total 18 000 000<sup>fr</sup> -

de cahier des charges annexé au contrat de concession a été déterminé  
 le prix du gaz par les dispositions suivantes =  
 d'art 39 a fixé à huit centimes par mètre cube le prix  
 du gaz consommé pour l'éclairage des voies et places publiques,  
 des établissements municipaux et des établissements hospitaliers  
 ou d'intérêt public subventionnés par la ville de Bordeaux -  
 et d'art 37 a imposé au concessionnaire l'obligation de livrer  
 le gaz à la même prix (8 centimes le mètre cube) à ses abonnés  
 et usagers

Quant au prix du gaz consommé par les particuliers il a été fixé  
 par l'art 30 à 17 centimes par mètre cube pour l'éclairage  
 et les usages domestiques - et à 16 centimes pour les usages  
 industriels

Enfin - ~~il a été~~ - les cahiers des charges des concessions  
 pour l'éclairage au gaz ont souvent varié le prix du gaz  
 d'après ~~les variations~~ ~~des cours~~ ~~des charbons~~ - et suivant l'augmentation ou la  
 diminution des prix des charbons -  
 On établit ce que l'on est venu d'appeler une  
 " échelle mobile " -  
 de plus spécialement - le jeu de cette échelle est resté  
 et aux limites d'un maximum et d'un minimum -  
 Parfois - le contrat a autorisé les variations - et spécialement  
 de relever le prix du gaz qui a été fixé au contrat par  
 périodes de temps en fonction des variations de l'échelle - un certain laps  
 de temps à partir du début de la concession -

On voit à l'art  
 Connaitre le  
 Capital art 14 000 000<sup>fr</sup>  
 de la C<sup>ie</sup> -  
 18 000 000<sup>fr</sup>  
 soit au total =  
 32 000 000<sup>fr</sup>  
 engagé.

On voit à l'art  
 l'obligation

On voit à l'art  
 l'échelle mobile

Notes manuscrites de Pierre Chardenet dans le cadre de la préparation de ses conclusions sur l'arrêt Compagnie générale d'éclairage de la ville de Bordeaux, mars 1916.

indépendamment de toute circonstance de guerre. Si la guerre n'a pas empêché le Conseil d'État de poursuivre une œuvre jurisprudentielle commencée avant et assez largement indépendante des circonstances de guerre, elle a contribué à accélérer, à mettre en lumière et à valoriser de manière durable la continuité du service public.



# La France en guerre mondiale, le Conseil d'État et la démocratie en 1914-1918

Stéphane AUDOIN-ROUZEAU

En février 1924, le conseiller d'État Henri Chardon donna une conclusion très personnelle au volume de la Dotation Carnegie portant sur *L'Organisation gouvernementale française pendant la guerre*<sup>1</sup>. Six ans après la victoire française, le contexte, il est vrai, n'était plus celui des années de guerre : en France, on n'ignorait plus désormais que la parenthèse de l'immense conflit ne serait jamais refermée ; en outre, on pouvait craindre que la paix fût d'ores et déjà perdue. Aussi est-ce un texte très dur qu'il adresse en 1924 aux « amis américains », très dur pour la France et pour ses institutions : « *Voilà notre République, commence-t-il. Parce qu'elle était déjà la République, elle nous a valu le secours des autres peuples, qui nous a sauvés.* » Mais c'est pour ajouter aussitôt : « *Parce qu'elle n'est pas encore assez la République, nous gâchons la paix, la grande paix des peuples pour laquelle nos fils sont morts*<sup>2</sup>. »

Tout le texte d'Henri Chardon s'articule ensuite autour d'une idée unique, le contrôle du pouvoir : « *Désarticulons, morcelons le pouvoir personnel, écrit-il. Qu'à aucun moment, aucun ne puisse prétendre, au nom des intérêts supérieurs dont il aurait la seule vision et la charge, sous prétexte de subordonner l'individu à la collectivité, mener nos fils à l'abattoir*<sup>3</sup>. » Et d'ailleurs, ajoute-t-il plus loin, « *sans le contrôle du Parlement, la France aurait été perdue*<sup>4</sup> ». C'est la fin du texte de Chardon qui livre la première clé d'une colère si perceptible ; elle a trait à l'insuffisance morale de la Nation : « *Amis américains, au printemps de 1918, comme beaucoup d'autres pères français, j'ai salué les trains chargés de jeunes hommes qui nous apportaient la certitude d'une paix libératrice ; mais, en voyant dans les yeux de vos soldats la lueur des croisades, à mon orgueil et à ma joie, se mêlait l'angoisse. Ces jeunes hommes magnifiques qui s'étaient levés silencieusement, à l'appel de Verdun, pour le martyre des tranchées, que penseraient-ils quand, derrière l'héroïsme de ceux qui mouraient pour sauver le destin de la France, ils trouveraient les misères de l'arrière et, à l'ombre*

---

1 Henri Chardon, « L'organisation de la République pour la paix », in *L'organisation gouvernementale française pendant la guerre*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris, Presses universitaires de France et New Haven, Yale University Press, 1927, p. 131-137. Entré au Conseil d'État en 1885, conseiller d'État en 1912, l'auteur s'était trouvé attaché en décembre 1916 au ministère des Travaux publics et des transports – un lieu évidemment décisif en temps de guerre.

2 *Ibid.*, p. 131.

3 *Ibid.*, p. 133.

4 *Ibid.*, p. 134.

*des petits clochers de France, le grouillement de tous les vices de l'humanité<sup>5</sup> ? »* Quelques lignes plus loin – de manière bouleversante cette fois – Chardon livre ensuite une deuxième clé au moment où il en vient à l'essentiel, c'est à dire à son deuil intime: « *Parce que la République est cette marche des peuples vers l'avenir, j'ai servi la République et mon fils est tombé pour elle, le 22 août 1918, dans les champs dévastés de Beuvraignes<sup>6</sup>.* »

Il ne me paraît pas indifférent que, dans l'après-coup du conflit, un conseiller d'État – et pas n'importe lequel, me semble-t-il – ait lié si fortement les deux questions majeures de la France en 1914-1918 : celle des institutions de la République en guerre, et celle de la mort *pour* elle, ou *par* elle. Son texte fournit en tout cas un premier axe de réflexion susceptible de recouper les travaux du colloque qui nous a réunis : celui de la mobilisation, de la mort et du deuil ; car la mobilisation et la mort au Conseil d'État ne se résument pas, selon moi, aux six décès occasionnés en son sein par la guerre : comme communauté *de* deuil<sup>7</sup>, il est indiscutable que le Conseil se voit moins touché que d'autres institutions ; comme communauté *en* deuil en revanche, il s'agit sans doute de tout autre chose, comme nous le rappelle la mort du fils d'Henri Chardon. En effet, les enfants des élites sociales, du fait du port d'un grade de sous-officier ou d'officier subalterne (presque toujours, ils sont sergents, aspirants, lieutenants ou capitaines...), du fait de leur volontarisme patriotique aussi, ont payé un prix très élevé à la guerre. De larges cercles de deuil enserrant ainsi inévitablement les membres du Conseil après 1918, contribuant à faire de l'institution une communauté profondément endeuillée. Le Conseil d'après 1918 est nécessairement un groupe d'« *hommes d'âge* » de toute part entourés par les noms et les visages de jeunes morts. L'oublier serait oublier l'essentiel : le fait que cela ne soit pas *visible* ne signifie pas que cela ne soit pas important, tout au contraire.

Par ailleurs, le propos d'Henri Chardon, tout comme l'ensemble de notre colloque, me paraît avoir posé, depuis ce point d'entrée que constitue le Conseil d'État, la question plus large, plus englobante aussi, de la démocratie républicaine française et de l'État de droit en temps de guerre. Elle se pose à nous aujourd'hui dans le cadre plus large d'une interrogation très actuelle sur guerre, république, démocratie, principe de légalité et état de droit. Mais elle s'est posée dès la sortie de guerre à ses premiers historiens : on songe à l'ancien combattant et grand mutilé de la guerre Pierre Renouvin écrivant dès 1925 *Les Formes du gouvernement de guerre*.

Elle s'était posée enfin pendant le conflit lui-même, et même *avant* celui-ci. Ainsi, lors de l'avant-guerre de 1914, les contempteurs de la République n'hésitaient pas à mettre en avant l'incapacité intrinsèque, selon eux, d'un régime démocratique à conduire une guerre victorieuse en cas de conflit avec

---

5 *Ibid.*, p. 135-136.

6 *Ibid.*, p. 137.

7 Cette expression particulièrement heureuse est de l'historien Jay Winter, in *Entre deuil et mémoire. La Grande Guerre dans l'histoire culturelle de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2008 [1995].

l'Allemagne. Dans les jours qui précèdent la bataille de la Marne (5-9 septembre 1914), le journal de Jacques Bainville porte ainsi la marque de cette suspicion fondamentale. Dès le 30 août, il note : « *Surtout, on commence à dire : "Ah ! la République !..." du ton de sombre reproche et de malédiction dont on commençait à dire, il y a quarante-quatre ans : "Ah ! l'Empire"<sup>8</sup> !...* » Deux jours plus tard, l'historien de l'Action française précisait sa pensée : « *Les Français ne pourront pas manquer de comprendre cette leçon terrible* », écrit-il à la date du 1<sup>er</sup> septembre. « *Ceux qui l'ont déjà comprise, ceux qui savaient que la démocratie et les principes de la Révolution devaient nous conduire à une défaite ont été les premiers à marcher. Nos armées sont remplies d'hommes qui avaient prévu l'événement, qui savaient de science certaine que la République perdait la France*<sup>9</sup>. »

Il est vrai que ce « *sentiment de fragilité*<sup>10</sup> » de la République démocratique en France dans l'éventualité d'une guerre contre l'empire allemand n'existait pas seulement à l'extrême droite, et singulièrement dans l'Action française ; il pouvait aussi se manifester à gauche, comme c'était le cas chez le socialiste Marcel Sembat dans son fameux essai *Faites un roi, ou bien faites la paix*, paru en 1913 : « *Je ne crois pas, écrivait-il, que l'on puisse jamais tirer de la République les qualités qu'exige une politique de guerre*<sup>11</sup>. » L'auteur s'interrogeait du même coup sur les modifications institutionnelles nécessaires en cas de conflit contre l'Allemagne : « *Quel organe dictatorial, quelle caricature de royauté sous étiquette républicaine ?* » demandait-il, avant de suggérer : « *Un Conseil des dix ? Un Comité de salut public ? Un président irresponsable ? Un Premier Consul*<sup>12</sup> ? » Pour tirer de son analyse des conclusions diamétralement opposées à celles de l'extrême droite, Marcel Sembat n'en remettait pas moins en cause la capacité d'une démocratie comme la France républicaine à affronter le choc majeur d'une guerre avec son voisin d'outre-Rhin. D'autant qu'aucune disposition particulière n'était prévue afin d'assurer le fonctionnement du régime républicain en cas de conflit, malgré les débats qui s'étaient déroulés à ce sujet au cours des années 1890 et 1900.

En 1919, la cause paraît entendue : contre toute attente, et au prix de 1 400 000 morts, la démocratie parlementaire française l'a emporté. Certes, elle ne l'a pas emporté seule : mais si l'aide de ses alliés a joué un rôle décisif, la France n'a jamais cessé de jouer un rôle militaire prépondérant au sein de la coalition qui a eu finalement raison des Puissances centrales. Elle l'emporte en outre dans un contexte d'après guerre qui voit – pour peu de temps il est vrai – une spectaculaire extension à toute l'Europe du modèle démocratique. En outre, estima en 1925

8 Jacques Bainville, *La guerre démocratique. Journal, 1914-1915*, Paris, Bartillat, 2000, p. 74.

9 *Ibid.*, p. 76.

10 Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002, p. 9. Le travail que nous présentons ici n'eût pas été possible sans l'apport de cette étude fondamentale pour le sujet.

11 Marcel Sembat, *Faites un roi, ou bien faites la paix*, Paris, 1913. Cité par Fabienne Bock, *op. cit.*, p. 17.

12 *Ibid.*

l'ancien combattant et grand mutilé de la guerre Pierre Renouvin<sup>13</sup>, « *parmi les grands États belligérants, la France est bien celui qui a traversé la crise en restant le plus fidèle à ses traditions [démocratiques] et à ses principes constitutionnels*<sup>14</sup>. » Cette interprétation, l'Action française la contestait pourtant : à ses yeux, la France n'avait été victorieuse que parce qu'elle s'était montrée capable, précisément, de rompre avec ses propres principes démocratiques : l'état de siège, la censure, la répression des opposants n'étaient-ils pas là pour le rappeler ? Plus précisément, la « *dictature* » exercée par Clemenceau lors de la dernière année de guerre n'avait-elle pas subverti les grands principes de la démocratie parlementaire à la française, honnis par les droites nationalistes ?

On le voit : la Grande Guerre pose bien la question de la manière dont la France, *en tant que démocratie*, a conduit la guerre et l'a finalement emporté. Mais elle pose aussi une autre question, plus complexe sans doute, qui a trait à la dimension idéologique de cette lutte de quatre années et demie : en d'autres termes, la France a-t-elle mené une guerre *de* la démocratie ? Ou encore, pour être plus exact, est-ce bien une guerre de ce type qu'elle a voulu ou prétendu mener ?

Au début de la guerre, il paraît indiscutable que la démocratie est effectivement « *en question* » en France : « *La guerre*, note à cet égard Jean-Jacques Becker, [*met*] *en cause un certain nombre des données sur lesquelles reposait le fonctionnement démocratique de la République*<sup>15</sup>. » Non seulement la tentation de l'État d'exception existe bel et bien, mais ce dernier apparaît même comme en voie de réalisation. À cet égard, on ne peut faire l'économie de l'analyse du prix fort élevé acquitté par le régime en termes de mise en cause des libertés publiques et d'atteinte aux principes démocratiques fondamentaux.

Le cadre d'ensemble est ainsi déterminé par l'« *état de siège* », défini par la loi du 8 août 1849, complétée une première fois en juillet 1878 et à nouveau en octobre 1913. L'état de siège établit un régime d'exception dont l'application est confiée à l'autorité militaire. Préfets et maires remettent leurs pouvoirs de police aux commandants locaux, qui reçoivent des pouvoirs de perquisition, d'expulsion, d'interdiction de publication et de réunion, etc. Dans l'esprit du législateur, ces dispositions ne pouvaient concerner qu'une partie du territoire – la plus exposée au risque d'invasion. Mais au début de la guerre, en vertu d'un décret pris par le président Poincaré en date du 2 août 1914, la *totalité* du territoire se voit placée sous le régime de l'état de siège, y compris l'Algérie<sup>16</sup>. Le 10 août, l'Exécutif va plus loin encore en décrétant « *l'état de guerre* » pour une partie seulement du territoire national, puis, le 3 septembre, sur l'ensemble de celui-ci. La décision

---

13 Sur la relation entre l'expérience de guerre de Pierre Renouvin et son historiographie du premier conflit mondial, nous nous permettons de renvoyer à notre ouvrage : *Combattre. Une anthropologie historique de la guerre moderne (XIXe-XXIe siècle)*, Paris, Seuil, 2008, p. 90-102.

14 Pierre Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris, 1925. Cité par Fabienne Bock, *op. cit.*, p. 17.

15 Jean-Jacques Becker, Serge Berstein, *Victoire et frustrations, 1914-1929*, Paris, Seuil, 1990, p. 60.

16 Une décision confirmée par le Parlement le 5 août 1914, assortie à celle de maintenir ces dispositions pendant toute la durée du conflit.



est sans précédent, rien de tel ne s'étant produit en 1870-1871. Ces dispositions permettent notamment la mise en œuvre de conseils de guerre dans tout le pays, et donc la poursuite de civils devant des tribunaux militaires<sup>17</sup>.

Un second aspect du cadre d'ensemble a trait à la suspension des mécanismes fondamentaux de la vie politique démocratique elle-même, et ce pendant toute la durée de la guerre, voire au-delà. En effet, toutes les élections – nationales et locales – sont supprimées pendant la durée du conflit, et cette disposition reste en vigueur jusqu'à la fin de l'année 1919. C'est là une suspension de fait du droit de vote, tandis qu'en pratique, du fait même de la mobilisation des hommes, l'activité des partis politiques et des syndicats se voit mise en sommeil. Le Parlement, véritable centre de gravité du régime démocratique républicain avant 1914, est en outre neutralisé par l'ajournement qui a suivi les votes du 4 août, puis par la clôture de la session intervenue à la date du 3 septembre. Avant la session extraordinaire convoquée le 22 décembre 1914, l'Exécutif est donc laissé en dehors de tout pouvoir de contrôle des Chambres. Le type d'affrontement imaginé avant 1914 – la guerre courte – explique pour une part la radicalité des mesures de suspension de toute vie démocratique ; la tournure dramatique prise par les premiers engagements – échec franco-britannique dans la bataille des frontières et pénétration du corps de bataille allemand jusqu'aux approches de Paris – en rend compte également.

Parallèlement, un véritable « système d'information<sup>18</sup> » est institué à la faveur de la censure de la presse, mise en place par la loi du 5 août 1914 et maintenue jusqu'en octobre 1919. Cette censure sans aucun précédent constitue le pivot d'un système de contrôle largement dans la main du ministère de la Guerre et censé permettre un strict encadrement de l'opinion publique. Un « Bureau de la presse », organisé véritablement lors du retour du Gouvernement à Paris en décembre 1914, est rattaché dans son organisation définitive au cabinet du ministre de la Guerre, et réparti en différentes commissions de censure dans le cadre des 22 régions militaires du territoire français, permettant un maillage géographique et administratif serré. Au ministère de la Guerre, à partir de novembre 1915, un 5<sup>e</sup> bureau de l'État-major coordonne la censure. Parallèlement, au siège du gouvernement militaire de Paris coexiste une commission de censure installée à la préfecture de police : elle est plus spécialement chargée de contrôler les spectacles et les films.

Dans sa dimension *politique* toutefois, la censure relève bientôt de l'autorité des préfets et du ministère de l'Intérieur : en avril 1915, Malvy fait entrer dans la censure « militaire » les « attaques violentes » contre le Parlement et le

---

17 À la date du 11 novembre 1918, le territoire français est partagé en trois zones au point de vue de l'exercice des libertés publiques et des pouvoirs de police : une zone des armées sous l'autorité du général en chef ; une zone littorale soumise à l'état de siège renforcé à partir de juillet 1917, avec pouvoirs particuliers de l'autorité militaire ; une zone de l'intérieur où, depuis l'automne 1915, l'autorité civile a retrouvé ses prérogatives traditionnelles. L'état de siège n'a été levé dans la zone des armées et dans les zones littorales qu'en octobre 1919.

18 L'expression est d'Olivier Forcade dans sa thèse de doctorat : *La censure politique en France pendant la Grande Guerre*, université de Paris X Nanterre, 1998, 3 vol., 922 pages.

Gouvernement, ainsi que tout article « *de nature à jeter un trouble dans l'opinion, au point de vue de la Défense nationale* ». Dans ce cadre, les différents ministères élaborent des consignes de censure temporaires ou permanentes : on compte ainsi un millier de consignes générales en France et plusieurs milliers de consignes temporaires particulières, répertoriées dans les registres de censure. Pour veiller à leur application, 5 000 censeurs au total ont été recrutés pour la durée de la guerre. Sans doute des mesures comparables ont-elles été prises par les différents belligérants, mais il semble que la censure ait été plus directive en France qu'en Angleterre, plus centralisée et plus efficace qu'en Allemagne. Il est vrai que cette efficacité s'est adossée à un large consentement, au moins initial, des journalistes français et des patrons de presse. À ce titre, les processus d'autocensure ont joué un rôle tout aussi déterminant que la censure gouvernementale elle-même<sup>19</sup>.

Le contrôle du milieu combattant fut particulièrement strict. Dès janvier 1915 est institué un « *contrôle postal* » aux armées : trois commissions de contrôle postal sont mises en place pour enquêter sur le moral combattant et réprimer toute diffusion d'idées subversives depuis le front ; cette censure de la correspondance combattante ne cesse ensuite de se développer au cours des années suivantes : on compte 9 commissions de 15 à 25 membres chacune entre la fin 1916 et la fin 1917, correspondant aux neuf armées du front occidental : elles ouvrent 180 000 lettres par semaine, si bien qu'en 1917, chaque régiment de l'armée française se voit sondé de manière approfondie une fois par mois en moyenne. La préoccupation est double, qui fait du contrôle postal une entreprise marquée au coin de l'ambiguïté : le souci d'information sur l'état d'esprit des combattants est en effet indissociable d'un souci de répression tout à fait explicite.

Cette répression à l'encontre des combattants a pris aussi une autre voie : celle des cours martiales, instituées dès le début du conflit, avec pour conséquence une application à grande échelle de la peine capitale. La législation française en matière de peine de mort en temps de guerre s'adossait aux articles 211 et 213 du code de justice militaire, punissant de mort « *l'abandon de poste en présence de l'ennemi* », et par la prison seulement l'abandon de poste « *sur un territoire en état de guerre ou en état de siège* ». Tout le problème résidant dans l'appréciation de la nature même de cette « *présence de l'ennemi* ». Or, Joffre en imposa une interprétation très rigoureuse en janvier 1915 ; en outre, dès le 6 septembre 1914, sont établis par décret des « *conseils de guerre spéciaux* » (ou « *cours martiales* ») pour obvier aux problèmes de discipline rencontrés lors des combats très violents du début de la guerre, et notamment aux comportements paniques observés lors des effroyables expositions au feu des premières semaines de la guerre. Par comparaison avec les conseils de guerre ordinaires, les procédures se trouvent simplifiées et accélérées : pas d'instruction, moins de juges, pas de recours en révision ni de pourvoi en

---

19 Si le « *système d'information* » a été marqué par une tendance au durcissement en 1917-1918, le bilan de son efficacité doit être établi de façon nuancée. En effet, les journaux disposèrent de moyens multiples pour contourner la censure, laquelle, à partir de 1916, a toléré une liberté de parole plus grande. Ces développements doivent tout au travail d'Olivier Forcade, déjà cité, qui a démontré l'extrême complexité de la question du contrôle de l'information en France en 1914-1918.

cassation : les jugements sont acquis en vingt-quatre heures environ, et même l'usage du droit de grâce est suspendu pour les peines capitales, sauf si l'officier qui a ordonné la mise en jugement propose la commutation de la peine. Ainsi est-il possible de parler, dans ce cas précis, d'une véritable justice expéditive dans le cadre d'un État d'exception : elle est à l'origine de 600 exécutions en France, qui se sont produites essentiellement lors de la seconde moitié de l'année 1914 et du premier semestre de l'année 1915<sup>20</sup>.

Les travaux de ce colloque ont montré que le Conseil d'État des débuts de la guerre s'est inscrit assez nettement – encore que brièvement – dans cette temporalité spécifique : on songe en particulier à cette sorte d'apesanteur qui caractérise sa situation à Bordeaux, tout au moins dans les débuts de son exil, et à tout ce que révèle l'arrêt *Cnudde* du 3 décembre 1914 à la suite d'un recours déposé par un soldat condamné à mort.

Pour autant, le grand paradoxe de la France en 1914-1918 réside en ceci qu'une mobilisation sociale de plus en plus complète dans un contexte de totalisation progressive de la guerre s'est accompagnée d'une véritable reconquête démocratique. Ses premiers signes apparaissent dès l'année 1915, avant de se voir pleinement confirmés lors de l'année suivante. Notons-le : cette évolution se produit en parallèle avec les immenses batailles de Verdun (février-décembre 1916) et de la Somme (juin-novembre 1916), dans lesquelles la France engage d'immenses ressources en hommes et en matériel. Le paradoxe est d'importance.

C'est sur le plan du contrôle parlementaire que le régime démocratique républicain renoua de la manière la plus spectaculaire – le plus précocement aussi – avec ses principes fondamentaux<sup>21</sup>. Dès le 22 décembre 1914 et l'ouverture de la session extraordinaire du Parlement, le contrôle parlementaire est de retour et, désormais, le Parlement, siégeant en permanence, et la session parlementaire restant ouverte, ne cessera plus de peser sur la conduite de la guerre : les journaux intimes des dirigeants politiques témoignent, *a contrario*, de l'aspect harassant de ce contrôle quasi quotidien de l'action des ministres, confrontés aux responsabilités écrasantes qui sont les leurs en temps de guerre. Il se révèle en outre extrêmement pointilleux, *via* le repli du travail parlementaire sur les « *grandes commissions* », pièces maîtresses du système parlementaire sous la III<sup>e</sup> République, et grâce auxquelles une partie au moins des députés et sénateurs purent avoir accès à l'information technique. Surtout, le pouvoir législatif a su adapter ses moyens de contrôle à la situation nouvelle créée par la guerre : les « *comités secrets* » (huit à la Chambre et quatre au Sénat de juin 1916 à octobre 1917) viennent

---

20 On compte, en 1914, 324 condamnés à la peine capitale en France, et 200 exécutés ; 648 condamnés en 1915, et 392 exécutés. Les chiffres s'abaissent ensuite : 890 condamnés en 1916 pour 156 exécutés, 883 condamnés en 1917 pour 132 exécutés, 301 condamnés en 1918 pour 43 exécutés. Ces chiffres sont à comparer avec ceux des autres belligérants : 330 exécutions pour la Grande-Bretagne, 750 pour l'Italie, mais moins de 50 en Allemagne. Il faut aussi prendre en compte l'évolution des seuils de sensibilité, dans un contexte où l'armée française perd en moyenne près d'un millier d'hommes *par jour* au début du conflit. Sur ces questions, Nicolas Offenstadt, *Les fusillés de la Grande Guerre et la mémoire collective (1914-1918)*, Paris, Odile Jacob, 1999.

21 Fabienne Bock, *op. cit.*

s'ajouter aux séances traditionnelles ; l'institution du contrôle parlementaire aux armées, à partir de l'été 1916, instaure une procédure de contrôle supplémentaire qui est aussi un retour aux sources, la III<sup>e</sup> République renouant ici, au moins symboliquement, avec les représentants en mission de la Convention ; enfin, la présence d'une importante fraction de « *députés mobilisés* » contribua à créer un lien minimal, très direct, entre la représentation parlementaire et le monde combattant.

Ainsi peut-on considérer qu'un véritable « *parlementarisme de guerre* » (Fabienne Bock) s'est effectivement constitué en France pendant le conflit. Certes, l'équilibre entre les pouvoirs a joué globalement au profit d'une affirmation du pôle exécutif, le phénomène se faisant particulièrement net à partir de novembre 1917 et de l'investiture du gouvernement Clemenceau : pour autant, estime Fabienne Bock, la « *dictature* » de ce dernier est un mythe, Clemenceau ayant gouverné « *en toute légalité, dans le respect intégral des lois constitutionnelles*<sup>22</sup> » entre novembre 1917 et octobre 1919.

Assez vite, d'autre part, l'état de siège a reculé. Dès le 1<sup>er</sup> septembre 1915, un retour aux normes, au moins partiel, s'est produit lorsque préfets et maires recouvrent leurs pouvoirs dans la « *zone de l'intérieur* ». Quant à la disposition instituant « *l'état de guerre* » sur l'ensemble du territoire, elle est abrogée le 18 avril 1916. De même, la justice militaire d'exception recule : dès 1915, un certain nombre de garanties sont rendues aux accusés, à l'initiative de parlementaires particulièrement actifs sur le terrain ; au cours de cette même année, le président de la République recouvre son droit de grâce ; surtout, le 28 avril 1916, en plaine bataille de Verdun, il est mis fin aux conseils de guerre spéciaux ; en juin, le recours en révision redevient possible, ainsi que les peines prononcées avec les circonstances atténuantes<sup>23</sup>. Le résultat est net : si les peines lourdes se font plus nombreuses, le chiffre des exécutions s'effondre et continue de s'abaisser jusqu'à atteindre son étiage en 1918.

Ainsi, une fois écartée la tentation initiale de l'État d'exception, c'est bien une *démocratie* parlementaire qui gagne la guerre en novembre 1918 – au prix certes d'une adaptation de ses règles de temps de paix à un contexte de guerre prolongée. Comme le résume Jean-Jacques Becker, la démocratie, « *d'abord surprise, avait réussi à se ressaisir, tout en faisant la part des choses qu'imposait la guerre* ». Et, ajoute l'auteur, « *contrairement à une idée préconçue, la longueur de la guerre avait plutôt permis de renforcer – relativement – la démocratie que l'inverse*<sup>24</sup> ». C'est là le grand paradoxe de la Grande Guerre à la française : alors que le conflit se prolonge, que la totalisation du conflit s'affirme, que les souffrances sociales s'accumulent, la prolongation du conflit s'est traduite par un redressement démocratique, à rebours des tentations autoritaires initiales.

---

22 *Ibid.*, p. 299.

23 Sur ces questions, le travail le plus neuf est celui d'Emmanuel Saint-Fuscien, *À vos ordres ? La relation d'autorité dans l'armée française de la Grande Guerre*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2011.

24 Jean-Jacques Becker, Serge Berstein, *op. cit.*, p. 69.

Une question subsidiaire, qui n'est pas au centre de cette contribution, pourrait être formulée de la manière suivante : est-ce aussi pour cette raison – parce qu'elle est restée finalement une démocratie, ou qu'elle l'est *redevendue* au mi-temps de la guerre – que la France s'est inscrite dans le camp des vainqueurs ? Sous bénéfice d'inventaire, on peut en tout cas suggérer que la nature restée démocratique de son régime politique a conduit la France à procéder à des arbitrages plus équilibrés que ceux pris en Allemagne au même moment : ainsi ceux concernant l'économie de guerre et la répartition des ressources entre le front et l'arrière dans un contexte de pénurie<sup>25</sup>. En outre, il est frappant d'observer à quel point les moments les plus difficiles traversés par l'armée française – on songe ici aux mutineries du printemps-été 1917 – sont restés caractéristiques du fonctionnement d'une « *démocratie en guerre* ». Comme l'ont montré les travaux particulièrement fins de l'historien américain Leonard V. Smith<sup>26</sup>, les mutineries de 1917 furent avant tout un mouvement de soldats-citoyens en uniforme qui, par une grève militaire aux formes soigneusement contrôlées, ont cherché à renégocier le contrat tacite qui, depuis le début de la guerre de positions, les liait au commandement : un contrat qui subordonnait implicitement les sacrifices consentis aux résultats potentiels ; un contrat qu'avait rompu, précisément, l'offensive Nivelle d'avril-mai 1917. Et c'est pour avoir compris qu'il s'agissait bien d'une renégociation de ce contrat, et avoir clairement exprimé qu'il l'avait compris, que Pétain put conduire le retour à l'ordre au sein d'une armée française qui ne fut frappée par la répression que de manière relativement modérée, et une fois le mouvement des mutins déjà nettement sur le déclin. On mesure ici la profondeur d'un terreau démocratique partagé qui empêcha la crise des mutineries de prendre la même ampleur et les mêmes formes que celle qui toucha, par exemple, l'armée russe quelques mois plus tard, à partir de l'automne 1917<sup>27</sup>.

Il paraît en outre indiscutable que, parallèlement, le combat de la France a été présenté et surtout *vécu* – c'est là le plus important – comme une croisade démocratique à part entière. À l'occasion de l'ouverture des classes du lycée de Bordeaux, en octobre 1914, le ministre de l'Instruction publique Albert Sarraut l'exprime de manière parfaite, encore que sous une forme particulièrement

25 Il est vrai que le choix allemand de favoriser massivement l'armée au détriment du front intérieur, inspiré par un Grand État-major qui concentre entre ses mains l'essentiel des pouvoirs à partir de l'automne 1916, se heurtait à une équation rendue infiniment plus difficile par le blocus auquel les Alliés soumettaient les Puissances centrales.

26 Leonard V. Smith, *Between Mutiny and Obedience. The Case of the French Fifth Infantry Division during World War I*, Princeton, Princeton University Press, 1994 ; Galit Haddad, *1914-1919. Ceux qui protestaient*, Paris, Les Belles Lettres, 2012.

27 À partir de l'automne 1917, plus d'un million de soldats russes abandonnent leur poste, et rentrent vers l'intérieur avec leurs armes, transférant ainsi sur le front intérieur la violence du front. Cette « brutalisation » de la société russe en révolution par cette immense *stikhia* des soldats-paysans révoltés constitue un des phénomènes essentiels de la fin de l'année 1917 (Nicolas Werth, « Les déserteurs en Russie : la violence du champ de bataille pendant les deux conflits mondiaux », in S. Audoin-Rouzeau, A. Becker, Chr. Ingrao, H. Rousso, *La Violence de guerre, 1914-1945*, Paris, Complexe, 2002, p. 99-116. Sur la brutalisation : George L. Mosse, *De la Grande Guerre au totalitarisme. La brutalisation des sociétés européennes*, Paris, Hachette, 1999 [Éd. originale : 1990]).

agressive et brutale : « *C'est bien, cette fois encore, contre la bête humaine en arrêt d'évolution, c'est contre le Hun des âges abolis, qui a changé d'armure sans changer de conscience, oui, c'est bien contre le Vandale resté le même après quinze siècles de progrès humain que, comme le chevalier étincelant de jadis, la France latine a tiré l'épée. C'est, de nouveau, le choc violent de la civilisation et de la barbarie, la lutte de la lumière et de l'ombre. [...] La haine allemande pour la France est celle de la chose qui rampe contre la chose qui éblouit, la haine du reptile pour l'étoile. [...] Car [l'Allemagne] sait que la France est la Nation-Lumière.* » Nation-Lumière, la France l'est selon le radical Albert Sarraut parce qu'elle est la patrie de la Révolution et des droits de l'homme : « *Elle a régénéré, poursuit-il, le vaste univers en apportant aux multitudes opprimées, dans le verbe de la Déclaration des droits de l'homme, la magnifique espérance de l'Évangile du droit nouveau*<sup>28</sup>. »

La dimension eschatologique d'un tel texte est trop évidente pour avoir besoin d'être soulignée : en 1914, la guerre à la française se présente bien comme une guerre démocratique qui, pour être crédible, exige de résumer le conflit à un combat purement franco-allemand et de le lire en outre sous l'angle d'une lutte entre démocratie et dictature, entre des citoyens et des sujets. C'est bien ainsi que la guerre et son sens se voient massivement présentés en France, au prix d'une première impasse sur la nature du régime de la Russie tsariste, d'une seconde sur l'incomplétude démocratique du régime parlementaire anglais en 1914 (à cette date, une fraction non négligeable des classes populaires anglaises n'accède pas au vote), d'une troisième enfin sur le degré d'avancement de la démocratie sociale dans le Reich allemand. Cette lecture de la Grande Guerre, omniprésente dans le camp républicain en France entre 1914 et 1918, et tout particulièrement dans le monde des « *intellectuels mobilisés* », fait en outre bon ménage avec une violence de langage et de représentations extrême à l'encontre de l'ennemi allemand : à ce titre, la « *culture de guerre* » française des années de conflit s'inscrit comme la plus brutale, sans doute, parmi tous les belligérants. Elle n'hésite jamais à essentialiser un ennemi systématiquement « *racialisé*<sup>29</sup> ».

On l'a dit : cette guerre de la démocratie française fut marquée au coin d'un fort accent eschatologique dont le texte d'Albert Sarraut constituait, au début du conflit, un signe parmi tant d'autres. De même à la fin des hostilités. Pour rester dans la mouvance radicale, voici ce qu'écrivait *Le Progrès de Lyon* dans son édition du 12 novembre 1918 : « *Cette guerre a tué la guerre. [...] La guerre est morte et c'est nous qui l'avons tuée ! Entonnons avec une ferveur nouvelle la Marseillaise comme le sceau de l'incalculable victoire. [...] Fêtons en nous la plus belle fête de l'humanité. [...] Que tout soit pour nous noble, charmant, divin*<sup>30</sup> ! » La surprise réside sans doute dans le fait que cette croyance en l'avènement d'une parousie laïcisée ne se soit pas effacée très vite. Bien après le traité de Versailles, et alors

28 *Bulletin administratif du ministère de l'Instruction publique*, 3 octobre 1914, n° 2144, p. 445-446.

29 Stéphane Audoin-Rouzeau, *L'Enfant de l'ennemi, 1914-1918. Viol, avortement, infanticide pendant la Grande Guerre*, Paris, Aubier, 1995 [rééd. 2009]. Juliette Courmont, *L'Odeur de l'ennemi. L'imaginaire olfactif en 1914-1918*, Paris, Armand Colin, 2010.

30 *Le Progrès de Lyon*, 12 novembre 1918.

même que les premiers doutes sur les dividendes de la victoire française se sont fait jour, le socialiste Alexandre Varenne peut encore s'exclamer en ces termes à Châteldon (Puy-de-Dôme), le 2 octobre 1921: « *Non, il n'est pas possible que revienne jamais la sinistre tuerie que le monde a vue pendant plus de quatre ans. L'humanité n'est pas à ce point barbare et maudite qu'elle puisse avoir gardé, après cette orgie de sang, le goût de la guerre. [...] Crions ici pour apaiser les mânes des morts : la guerre est morte*<sup>31</sup> ».

Entre 1914 et 1918, on peut donc soutenir que la démocratie française a bien combattu *en tant que démocratie*, dans un conflit vécu par les acteurs sociaux comme une guerre menée *pour* la démocratie elle-même. Notre colloque aura indiqué que le Conseil d'État, dans le segment chronologique de la Grande Guerre, a pleinement accompagné une telle évolution. Une évolution dont il me semble qu'il a été un rouage important, à travers son « *culte de la loi* » (« *presque obsessionnel* », a-t-il été dit par Olivier Carton), son refus de toute suspension de l'État de droit et du principe de légalité, tout en sachant faire leur part aux « *circonstances anormales* », ou encore « *exceptionnelles* » de l'état de guerre. Sans hagiographie, on peut donc soutenir qu'il a donc largement contribué au « *maintien des valeurs et principes du pacte républicain* » (Jean-Marc Sauvé), qu'il est resté le « *garant d'un régime de légalité républicaine* » (Jean Barthélemy) « *en continuant de contrôler les actes de l'état de guerre et en maintenant l'activité contentieuse du Conseil* » (Bernard Stirn).

Ainsi un grand paradoxe se love-t-il au cœur de la Grande Guerre française : alors que le conflit se prolonge, que la totalisation du conflit s'affirme, que les souffrances sociales et les deuils s'accumulent, la prolongation du conflit se traduit par un redressement démocratique, à rebours des tentations initiales.

Reste à poser une ultime question. Celle-ci n'a pas trait à la véridicité de ce combat de la France en guerre pour la démocratie, dont on a vu déjà les faux-semblants, mais bien davantage à l'atteinte largement invisible faite à la démocratie française par les quatre années et demie de conflit. Car ce que l'expérience de la Grande Guerre a subverti en profondeur, c'est bien le mythe du progrès jusqu'ici inséparable, sous la III<sup>e</sup> République, de la culture républicaine et démocratique elle-même. Même si les régimes autoritaires des Puissances centrales étaient censés, dans la lecture française du conflit et de ses origines, porter l'entière responsabilité de la guerre et de ses catastrophes (comme l'indiquera si bien l'article 231 du traité de Versailles rejetant l'entière responsabilité de la guerre sur l'Allemagne), il n'en restait pas moins que la mise en œuvre d'une violence aussi extrême pendant une période aussi longue, assortie d'une mise au service de la destruction de tous les moyens scientifiques connus, ruinait jusqu'aux racines la téléologie républicaine du progrès continu de l'humanité, dont la démocratie française s'incarnait comme fer de lance et comme flambeau. Après 1918, c'est ainsi le substrat de la conception républicaine et démocratique du monde qui se trouve atteint par la brutalité déployée lors des quatre années de guerre.

---

31 *La Montagne*, 3 octobre 1921. Cité par Aline Fryszman, *La Victoire triste ? Espérances, déceptions et commémorations de la victoire dans le département du Puy-de-Dôme en sortie de guerre (1918-1924)*, Thèse de doctorat, EHESS, 2009, 690 pages, p. 470.

Ainsi peut-on soutenir que, *rendue brutale* pendant l'interminable affrontement – c'est à dire *brutalisée*, au sens où l'entendait George Mosse, par les exigences du conflit prolongé –, la démocratie française, ou tout au moins une certaine conception de celle-ci, incarnée par la III<sup>e</sup> République – ne s'est jamais vraiment remise de sa confrontation à la première guerre totale. C'est ce que semble d'ailleurs indiquer son évolution au cours des années 1920 et plus encore des années 1930, alors que la marque du conflit sur la société française, loin de s'effacer, ne cessait de s'approfondir. Ainsi, tout semble se passer comme si la démocratie parlementaire telle qu'incarnée par la République née de la défaite de 1870, et indiscutablement victorieuse en 1918, avait lancé, de 1914 à 1918, son chant du cygne.





# Liste des abréviations

<b>ADY :</b>	Archives départementales des Yvelines
<b>AN :</b>	Archives nationales
<b>CE :</b>	Conseil d'État (arrêt du)
<b>Concl. :</b>	Conclusions
<b>D. :</b>	Recueil Dalloz
<b>RAP :</b>	Règlement d'administration publique
<b>RDP :</b>	Revue de droit public
<b>Rec. :</b>	Recueil Lebon
<b>Rec. Lebon :</b>	Recueil Lebon
<b>S. :</b>	Recueil Sirey
<b>Sect. :</b>	Section [du contentieux]
<b>TC :</b>	Tribunal des conflits





# Index des noms

## A

Abzac (Pierre Jean Philippe d') 115  
Alibert (Raphaël) 147, 154, 157, 158, 159,  
160, 220  
Amodru (Laurent) 180  
André (lieutenant) 134  
Andrieux (André) 82  
Appleton (Charles) 224  
Arnaud (Jean Louis Adrien *Lucien*) 114  
Arnoux (secrétaire de section) 141  
Arrivière (Paul) 147, 154  
Auber (Henri) 57, 62  
Auberon (Joseph Victor) 179  
Aubert de Trégoain (*Roger* François Guy  
Gabriel, vicomte) 103  
Aucoc (Léon) 92, 200  
Auscher (Léon) 191  
Autrand (Auguste) 178, 190

## B

Bachasson de Montalivet. Voir Montalivet  
(Jean-Pierre Bachasson de)  
Ballot (*Charles* Jean Bernard) 94  
Balzac (Honoré de) 143  
Bapst (Constant Valentin *Edmond*) 99  
Bapst (Marguerite) 99  
Baradat (*André* Jean Eugène) 73  
Barbusse (Henri) 163  
Barrot (Camille Hyacinthe *Odilon*) 92  
Bartholdi (Frédéric *Auguste*) 40  
Barthou (Jean *Louis*) 42  
Basdevant (Jules) 208  
Basset (Frédéric Eugène) 31, 82  
Bassin (Pierre) 45  
Baudenet (Louis Étienne François Xavier)  
146, 147, 152, 154  
Baudouin (Manuel) 239  
Baudry-Lacantinerie (Gabriel) 210  
Bauzin (Jean Jules *Lucien*) 122  
Becker (Jean-Jacques) 262  
Bellevall (Henri *Louis* Jean de) 95  
Bélorgey (Claude Léon) 74, 79  
Bénac (*André* Jean) 95

Béret (Émile Henri Salomon) 114  
Berget (Jean Paul *Henri*) 146, 147, 154,  
161, 238, 251  
Berthélemy (Henri) 202, 205, 212, 213  
Berthelot (Joseph René) 121  
Bertout (Charles François) 94  
Binet (Paul Marie Henri) 147, 154, 157,  
158, 159, 173, 249  
Binois (conseiller de préfecture) 175  
Bismarck (Otto von) 178  
Bizet (Léon Désiré Alphonse) 147  
Bizot (Jean Jacques Marie Eugène) 147, 149,  
154  
Blanche (*Alfred* Pierre) 182  
Blanchet (S.-A.) 189  
Blanc (Marie *Charles*) 146, 147, 152, 154  
Blériot (Louis) 178  
Blum (Léon) 13, 17, 27, 44, 81, 96, 147,  
154, 166, 187, 200, 218, 227, 235,  
253, 254  
Bocquet (*Paul* Charles Stéphane) 78  
Boeck (Charles de) 223  
Boiteau (*Paul* Dieudonné Alexandre) 94  
Bokanowski (Maurice) 251  
Bollée (Amédée) 178  
Bonaparte (Napoléon) 105  
Boncenne (Pierre) 182  
Bonifas (*Ernest* Charles François) 31, 34  
Bonnard (Roger) 205, 209  
Bonnecase (Julien) 209  
Bonnefous (Georges) 185  
Bonnefoy (*Georges* Antoine Adolphe) 77, 78  
Bonnet (Étienne *Georges*) 34, 99, 100  
Bonnet (Jacques Jean *Louis*) 121  
Bonnière (Robert de) 94  
Borianne (*Henri* François Joseph) 78  
Boselli (Jules Priamar) 179  
Boucard (Max) 204  
Bouchard (*Jean-Marie* Alexandre) 31, 82,  
95, 96, 99  
Bouchené-Lefer (Adèle Gabriel *Denis*,  
vicomte) 184  
Boulatignier (Sébastien Joseph) 184, 188  
Boulloche (*André* Charles) 147, 149, 154

- Bourgeois (conseiller de préfecture) 178, 180, 186, 190
- Bourgeois (Léon) 232, 238
- Bousquet (*Pierre Alexandre*) 147, 149, 154
- Bouton d'Agnières (*Édouard Alfred Léonce*) 115
- Boyé (André) 209
- Brandouin (Georges *Maurice*) 78
- Bréard (Jean-Jacques) 39
- Brethe de la Gressaye (Jean) 209
- Briquet (Raoul) 59, 60, 61
- Bruman (Léon David) 147, 154
- Buffet (gardien de bureau) 141
- Burdeau (François) 184
- Burdin de Saint-Martin (Marie Joseph Rodolphe *Alfred*) 115
- C**
- Cadet (Auguste) 12, 59
- Cahen-Salvador (Georges) 12, 17, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90
- Cahen-Salvador (Jean Georges) 25, 39, 44, 82, 83, 90
- Caillaux (Eugène) 103
- Caillaux (Joseph) 99, 103
- Caillaux (*Pierre Xavier Marie*) 99, 101, 103
- Cambon (Jules) 41
- Canal (Joseph) 185
- Cangardel (Charles Marie Joseph *Édouard*) 117
- Caraman (comte de) 180
- Carnot (Lazare *Hippolyte*) 182
- Carré (Corentin) 62
- Carré de Malberg (Raymond) 184, 202, 220, 223
- Cassin (René) 209
- Cès Caupenne (Louis de) 116
- Cès Caupenne (Raymond Joseph *Georges* de) 115, 116
- Chambord (Henri, comte de) 182
- Chapenoire (*Charles Antoine Florent*) 119
- Chapsal (Jean Marie *Fernand*) 82
- Chardenet (Pierre) 137, 146, 147, 154, 157, 158, 159, 160, 190, 216, 236, 256, 257
- Chardon (fils) 208, 260
- Chardon (Georges *Henri*) 13, 89, 147, 154, 208, 227, 259, 260
- Charette (Hervé de) 64
- Chareyre (Auguste Joseph) 146, 147, 152, 154, 157, 158, 159, 169, 173
- Charguéraud (Charles Gilbert André) 147, 149, 154
- Charles X, roi de France 92, 94, 103, 219
- Charton (Édouard) 179
- Chassigneux (agent) 152
- Chauffard (Marie Émile *Hyacinthe*) 94
- Chaumié (Joseph) 99
- Chéneaux (Gustave) 209
- Chenot (Bernard) 64
- Chenu (Charles) 55, 56
- Chereau (agent) 142
- Chrétien (caporal) 36
- Cicéron (Marie Dieudonné *Adolphe*) 116
- Clemenceau (Georges) 38, 41, 47, 84, 100, 172, 262, 266
- Clergerie (Jean-Baptiste, général) 44
- Colin (Ambroise) 223
- Collavet (*Fernand Jacques Marie*) 12, 38, 55
- Collier (Louis Antoine) 180
- Collignon (*Henri Paul François Marie*) 12, 17, 28, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 55, 61, 62, 63, 64, 65, 145, 210
- Colonna d'Istria de Cinarca (Constant Dominique Octave Henri) 115
- Colson (Léon *Clément*) 146, 147, 152, 154, 171
- Combarieu (*Hilaire Joseph*) 115, 183
- Combes (Émile) 99
- Cons (*Ferdinand François Henri*) 73
- Constant (Benjamin) 178
- Cordier (*Paul Emmanuel*) 115
- Cormenin de La Haye (Louis Marie) 200
- Corneille (*Louis François*) 44, 147, 154, 157, 158, 159, 160, 217, 222, 224, 236, 245, 253, 254, 256
- Cornudet des Chaumettes (Honoré) 180
- Cosson (*Joseph Maurice*) 116
- Cosson (Maurice *Eugène Marie Georges*) 73, 116
- Cotelle (Louis Henri *Émile Alexandre*) 25, 146, 147, 152, 154

Coulon (Denise) 100  
Coulon (Georges) 100, 197  
Courbet (agent) 37  
Courchinoux (Antoine) 62  
Coutard (Louis) 110  
Coÿne (Étienne) 118  
Creusot (agent) 142  
Croze (Henri deS) 182  
Cruveilhier (Charles Paul Gabriel) 115

## D

Dabat (Léon) 147, 149, 154  
Daladier (Édouard) 99  
Damade (veuve) 137  
Daniel-Lacombe (*Pierre* Fernand Jules Edmond) 116  
Daumard (Adeline) 102  
Daunou (*Pierre* Claude François) 175  
Davout (Louis Nicolas) 178  
Debré (Jean-Louis) 100  
Debré (Michel) 100  
Debré (Olivier) 100  
Decrais (Albert) 139  
Défossé (Adolphe Édouard) 116  
Delàître (Jean François Marie) 177  
Delàître (Joseph) 34  
Delatour (*Albert* Alfred) 147, 154  
Delfau (*Albert* Victor) 24  
Delmas (conseiller de préfecture) 184  
Deloncle (Jean Louis) 146, 147, 152, 154, 165, 166, 167  
Denoix de Saint Marc (Renaud) 47, 64  
Deschanel (Paul) 59  
Desnoyers (?) 154  
Destailleur (Hugues Claude *René* Théodore) 115, 121  
Dorgelès (Roland) 45  
Dormand (Jules Laurent Marie *Albert*) 114  
Douvillé (*Daniel* Louis Paul Victor) 73, 115  
Dreyfus (Alfred) 239  
Dubillard (François Virgile, évêque de Quimper) 41  
Dubost (Antoine Henri Balthazar, dit *Antonin*) 98  
Ducamin (*Bernard* Albéric) 47  
Dugas (Émile) 147, 153, 154, 157, 158, 159

Duguit (Léon) 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 219, 220, 221, 222, 223, 226  
Duguit (Pierre) 208  
Duléry (Paul) 34  
Duployé (Joseph) 37, 165  
Dupont (*Charles* Joseph, général) 86  
Duponteil (Edmond) 147, 149, 154  
Durckheim (Émile) 204

## E

Esmein (Adhémar) 203, 205, 220  
Esnault-Pelterie (Robert) 178  
Éven (Jean Joseph) 116  
Éven (*Paul* Jean Marie) 116

## F

Fallières (Armand) 40, 42  
Faure (Fernand) 223  
Fayol (Henri) 187  
Feldmann (Charles Maurice *Albert*) 12, 30, 55  
Fernet (*André* Charles) 12, 38, 55  
Ferry (Jules) 40  
Févelas (Henri Marie Paul Laurent de) 115  
Flourens (*Abel* Pierre) 147, 154, 161  
Fochier (*Louis* Joseph Emmanuel) 34  
Fontaneilles (Jean Marcel) 147, 149, 154  
Franceschi (Antoine Henri Robert) 36  
François-Ferdinand, archiduc d'Autriche 91  
Fuzier (*Paul* Arthur) 147, 154, 157, 159

## G

Gabelle (Henri) 147, 149, 154  
Gaillard (Ernest *Jules*) 116  
Galliéni (*Joseph* Simon, maréchal) 128, 206  
Gambetta (Léon) 91, 92, 93, 94, 98, 102, 104  
Garçon (Émile) 202, 212  
Garnier (Germain) 177  
Garrigou-Lagrange (André) 223  
Gasquet (Henri) 82, 102  
Gastambide (Maurice) 56  
Gaston-Mayer (Pierre) 12, 56, 57  
Gauthier de Clagny (Albert) 178

Gautier (*Jules Joseph Alexandre*) 133, 146, 147, 152, 154  
 Gavre (Charles Alexandre François de) 177  
 Gelez (Louis Henri Marie) 180  
 Gény (François) 201, 202  
 George (Marie Alexandre *Maurice*) 115  
 Gervais de Rouville (*Paul Amédée*) 25, 26, 137, 147, 154  
 Gidel (Gilbert) 208  
 Gimat (*Félix Eugène Germain*) 119  
 Goblot (Edmond) 91  
 Goguenet (conseiller de préfecture) 186  
 Goguet (Georges) 116, 180  
 Goguet (Pierre) 116  
 Gomel (*Charles Marie Samson*) 95  
 Graëff (*Louis Jean*) 78, 79  
 Grand (Louis Charles *Fernand*) 119  
 Grélat (*Gaston Charles Léopold*) 34, 36  
 Gréterin (Marcel) 141  
 Grünebaum-Ballin (*Paul Frédéric Jean*) 77, 82, 122  
 Grünebaum (Paul Frédéric Jean). Voir Grünebaum-Ballin (Paul Frédéric Jean)  
 Guéret-Desnoyers (*Gustave René Marie*) 147  
 Guérout (agent) 36  
 Guibout (Jean Louis) 78  
 Guillain (Paul Eugène) 180  
 Guillaumot (Marie Joseph Henri *Georges*) 147, 154, 157, 158, 159

## H

Hamelles (*Paul Honoré Éliars*) 115  
 Hannotin (Louis *Edmond*) 33  
 Hanotaux (Gabriel) 99  
 Hansi (Jean-Jacques *Waltz*, alias) 42, 64  
 Hardouin (Henry-Jacques) 63  
 Hauriou (Maurice) 15, 19, 164, 166, 197, 201, 202, 204, 205, 210, 211, 212, 213, 217, 218, 220, 221, 224, 225, 226, 230, 234  
 Hébrard (Camille) 104  
 Hébrard de Villeneuve (Henry) 25, 57, 99, 104, 146, 147, 152, 154, 161, 166, 171, 174  
 Helbronner (*Jacques Édouard*) 38  
 Hélie (Faustin) 93, 94

Henri IV, roi de France 98  
 Henriot (René Charles Marie) 182  
 Hepp (Camille Edgar) 177, 180, 181, 183, 184  
 Herbette (François Louis) 147, 154  
 Herbette (*Maurice Lucien Georges*) 85  
 Herrier (Jean-Baptiste) 12  
 Heurtel (*Yves Marie*) 12, 55  
 Hommel (Joseph) 12  
 Hugueney (Louis) 209

## I

Ihering (Rudolf von) 213, 222  
 Imbart de La Tour (Jacques *Jean-Baptiste*) 102, 146, 147, 149, 154  
 Imbart de La Tour (Jean Baptiste *Georges*) 102  
 Imbart de La Tour (Joseph) 102

## J

Jacquelin (René) 202, 204, 220  
 Jagerschmidt (Henri) 137, 146, 147, 154, 166  
 Jaray (Joanny *Gabriel Louis*) 99  
 Jeannesson (Alain) 64  
 Jellinek (Georges) 204  
 Jenks (Edward) 205  
 Jèze (Gaston) 203, 204, 205, 211, 217, 218, 222, 224, 225, 231, 236, 243, 256  
 Joffre (Joseph, maréchal) 19, 32, 40, 45, 127, 264  
 Joly (René Eugène) 113  
 Joseph-Barthélemy 19, 203, 207, 210, 212, 214, 215, 220, 223, 226, 227, 231  
 Jozon (notaire) 190  
 Julliot de la Morandière (Léon) 210

## K

Kerlan. Voir Le Coq de Kerlan

## L

Laband (Paul) 204  
 Labbé (Jean) 85  
 Laborde-Lacoste (Marcel) 209  
 Labouchère (Édouard Dieudonné Charles) 34

- Lacombe (famille) 181  
Lacombe (Georges) 180  
Lacroix (Adolphe Gabriel Ferdinand *André*)  
137, 147, 154  
Laferrière (Édouard) 97, 184, 189, 200,  
203, 204, 225  
Laferrière (Julien) 203  
Laffitte (Jacques) 178  
Lagarrosse (*Pierre* Auguste) 122  
Lagerle (Mesmin *Jean Marie* Ferdinand) 115,  
119  
Lambert-Ribot (*Alexandre* Alfred Etienne) 82  
Langlais (Robert Paul) 110  
Langlois (éditeur) 55  
Lannebière (Jean) 37  
Larnaude (Ferdinand) 202, 204, 223, 231  
La Tour d'Auvergne (Théophile Malo Corret  
de) 44, 45, 47, 63, 64  
Laubadère (André de) 209  
Laumond (Jean Charles Joseph) 177  
Laurent-Atthalin (André Paul Marie, baron)  
103  
Laurent (Étienne Marie *Edmond* Jean Émile)  
31, 32, 33, 36, 221  
Lavaissière de Lavergne (René) 30  
Lavaux (conseiller de préfecture) 186  
Laveau (Louis *Maurice* Alexis) 78  
Lavigne (sieur) 186  
Le Bas de Girangy (Pierre, baron de Claye)  
94  
Lebaudy (Désiré ?) 178  
Lebaudy (Paul) 180  
Lebé (Antoine Marie *Daniel* René Luc) 78  
Le Coq de Kerlan (Charles) 210  
Lefas (Alexandre) 34, 35  
Lefortier (Paul *Léon* René) 115  
Lefort (Jules) 12, 56  
Le Fur (Louis) 211  
Le Goux (*Maurice* Marie Pierre Ferdinand)  
35, 147, 154  
Legrand (Léopold *Henri*) 34, 191  
Le Guiner (Joseph Ambroise Marie) 78  
Le Laurain (Ponce) 176  
Leroy-Beaulieu (Pierre *Paul*) 192  
Le Royer (Garde des Sceaux) 93  
Lesieux (Augustin) 60  
Lessard (*Maurice* Eugène) 77, 79  
Levy (expert) 190  
Leymarie (*Jean* Léonard Victor) 119  
Lhopiteau (Gustave) 57  
Litré (*Émile* Maximilien Paul) 40  
Loriot de Rouvray (Pierre Antoine) 177  
Louis-Philippe, roi des Français 103  
Louis XIV, roi de France 97  
Loustau (Louis François Bernard) 114  
Louveau (Auguste) 115  
Lowel (Lawrence) 205  
Lucas de Peslouan (Jean-Marie) 103  
Lucas-Dubreton. Voir Lucas de Peslouan  
(Jean-Marie)  
Luquet (Georges André) 147, 149, 154  
Lussy (Jean François Marie) 175  
Lyon (Camille) 146, 147, 152, 154
- ## M
- Macarel (Louis Antoine) 184, 188, 200  
Mac-Mahon (Patrice de, maréchal) 40, 92,  
103, 182  
Maletterre (colonel) 44, 62  
Maletterre (général) 63  
Malpel (François) 189  
Malvy (*Louis* Jean) 263  
Mamelle (Georges *Alfred*) 115  
Marguerie (*Pierre* Frédéric) 25  
Marguerie (René Pierre) 25, 34, 42, 47, 55,  
62, 134, 135, 136, 138, 139, 145,  
146, 147, 154, 156, 157, 158, 159,  
160, 166, 167, 169, 171  
Marianne (*Alfred* Ferdinand Paulin) 115  
Maringer (Jean Jacques *Georges*) 85, 146,  
147, 152, 154  
Martin du Gard (Roger) 23  
Martin (Louis) 147, 149, 154  
Mathilde (Mathilde Letizia Wilhelmine  
Bonaparte, dite princesse) 178  
Matter (Jacques *Paul*) 147, 149, 154  
Mauclère (Eugène Cécile Auguste Célestin)  
147, 149, 154  
Maury (*André* Pierre Emmanuel François) 78  
Mayer (Otto) 204  
Mayniel (*Émile* Henri Marie) 25, 146, 147,  
152, 154, 155, 157, 158, 159, 160,  
236  
Mazerat. Voir Rouchon-Mazerat  
Méheudin (Adolphe Auguste Eugène) 78

Mérillon (Daniel) 57  
 Mesnil (André) 163  
 Mestre (Achille) 203  
 Mesuret (Guillaume) 136  
 Meyer (*Ernest* Samuel) 146, 147, 152, 154, 161, 171  
 Michel (Adolphe) 182  
 Michel (agent) 142  
 Michoud (Léon) 202, 220, 223, 224  
 Millée (Pierre Ferdinand) 78  
 Millerand (Alexandre) 37, 55  
 Monnier (Henry) 201, 212  
 Montalivet (Jean-Pierre Bachasson de) 177  
 Montesquiou-Fezensac (Auguste Henri Fernand de) 94  
 Morand (Paul) 201  
 Moreau (Félix) 202  
 Mornard (Henri) 56, 57, 60, 239  
 Mosse (George) 270  
 Moüy (Henri *Robert* de) 25, 26, 146, 147, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 166, 169, 171, 251

## N

Nadal (*Jean-Baptiste* Victor) 77  
 Nadaud (*Léon* Gustave Désiré) 119  
 Nail (Louis) 52  
 Nangis (Yves) 96  
 Napoléon III 93  
 Noël (*Léon* Philippe Jules Arthur) 31, 44, 166, 171  
 Noël (Philippe *Jules* Édouard) 26, 134, 135, 139  
 Noguès (capitaine) 134  
 Nouvian (gardien de bureau) 141

## O

Odent (Raymond) 242, 243  
 Ogier (Jean Baptiste *Émile*) 85, 147, 149, 154  
 Orenga de Gaffory (Étienne *Louis*) 115  
 Oury (*René* Samuel) 115  
 Oyer (ingénieur) 192

## P

Pajot (agent) 142  
 Palmade (Maurice) 209  
 Panafieu (André de) 84, 85  
 Panafieu (Édouard de) 84  
 Paulet (Georges Edmond) 147, 149, 154  
 Payen (*Fernand* Philippe Adolphe) 117  
 Pelletan (Camille) 100  
 Pelletan (Eugène) 100  
 Pelletan (Odette) 100  
 Pelterie. Voir Esnault-Pelterie  
 Pépin (Étienne Édouard Georges) 73  
 Pereire (Émile) 178  
 Peretti della Roca (Louis Alexandre Valère de) 115  
 Pernot (Louis Désiré Stéphane) 115  
 Perrier (Antoine) 96, 101, 144  
 Perrier (Gabriel Émile Jean Louis) 31  
 Pétain (Philippe, maréchal) 31, 32, 99, 208, 267  
 Petit (Francis) 185  
 Petit des Rochettes (Ed.) 177  
 Peuchet (Jacques) 177  
 Peyerimhoff (Marie Joseph Hercule *Henri* de) 82, 89  
 Peysonnié (avocat général) 57  
 Philit (Onésime *Edmond*) 73, 115  
 Picard (lieutenant) 134, 135  
 Pichat (Jean Marie *Georges*) 32, 33, 96, 200  
 Pichon (Charles *Adolphe*) 31, 82  
 Pie X, pape 102  
 Planiol (Marcel) 201  
 Poincaré (Lucien Antoine) 147, 149, 154  
 Poincaré (Raymond) 42, 44, 55, 56, 62, 117, 128, 150, 177, 229, 262  
 Poiteau (Émile) 60  
 Poli (Oscar, vicomte de) 102  
 Poplawski (Robert) 209  
 Porché (Jean Marie Louis *Alfred*) 82, 146, 147, 157, 158, 159  
 Poulet (Jean) 82  
 Pourchet (Marie Nicolas Charles) 78  
 Princip (Gavrilo) 91  
 Privat-Deschanel (Georges) 147, 149, 154, 173  
 Puaux (Ernest Paul *Gabriel*) 32



## R

Raab d'Oërry (Gustave) 141  
 Rabier (Jean Élie) 146, 147, 152, 154  
 Racine (Jean) 166  
 Racine (Pierre) 100  
 Raynaud (Fabien) 100  
 Régnier (*Émile* Adolphe) 76  
 Renard (Georges) 209  
 Renouvin (Pierre) 260, 262  
 Réveillaud (Eugène) 116  
 Réveillaud (*Jean* François Michel) 73, 116  
 Reverchon (Émile) 222  
 Reynaud (*Joseph* Émile Auguste) 146, 147, 152, 154, 161, 227  
 Rey (Paul) 136  
 Riboulet (Lucien) 31, 218, 237  
 Richaud (Hyacinthe) 175, 176  
 Richelieu (Armand Jean du Plessis, cardinal de) 99  
 Rigal (Achille Louis) 115  
 Ripert (*André* Marie Joseph) 137, 160  
 Ripert (Georges) 208  
 Ripert (Marie Joseph Martin *Henri*) 34, 146, 147, 154, 157, 158, 159, 160, 210, 236  
 Rivero (Jean) 199, 202  
 Rivet (Charles René) 31, 99, 102  
 Rochettes (des). Voir Petit des Rochettes  
 Roederer (Pierre Louis) 175, 188  
 Roger (Léon *Marcel*) 55  
 Roger (Louis) 102, 103  
 Rolland (Louis) 203, 223, 231  
 Romieu (*Jean* Pierre Louis) 25, 44, 146, 147, 152, 153, 154, 157, 159, 166, 167, 169, 170, 173, 200, 216, 235, 254  
 Romiguère (Jean-Baptiste) 189  
 Rosapelly (Charles *Gaston*) 118  
 Rouchon-Mazerat (*Edmond* Marie Roger) 31, 147, 157, 158, 159, 160, 236  
 Rousseau (Louis Marie Emmanuel) 147, 154, 170  
 Roussel (Jacques Marthe *Jean-Marie*) 31  
 Roussellier (Théodore Henri *Amédée*) 35, 38, 82  
 Rousset (Jean Jules) 73  
 Roy (Marcel) 180  
 Ruffey (Pierre Xavier *Emmanuel*, général) 44

## S

Saint-Paul (*Georges* Élie) 146, 147, 152, 154, 166  
 Saisset-Schneider (Virgile Raymond) 146, 147, 152, 154  
 Saleilles (Raymond) 201  
 Sarraill (Maurice *Paul* Emmanuel, général) 44, 77, 82  
 Sarraut (Albert) 267, 268  
 Sarrazin (agent) 142  
 Saulnier (Frédéric) 227  
 Sauvat (conseiller de préfecture) 175, 176  
 Savorgnan de Brazza (Pierre) 40  
 Scelle (Georges) 203, 208, 226  
 Schewaebel (Marie André *Joseph*) 73, 78, 115  
 Schnaebel (conseiller de préfecture) 187  
 Sée (Camille) 147, 152, 154  
 Ségur (Pierre, marquis de) 95  
 Seignouret (veuve) 137, 138, 139  
 Sembat (Marcel) 17, 27, 81, 261  
 Serin (Volonzac *Norbert* Auguste) 78  
 Shoen (Wilhelm von) 206  
 Simon (Henri) 191  
 Spire (André) 96  
 Stendhal (Henri Beyle dit) 92  
 Stirn (Bernard) 269  
 Stromeyer (*Charles* Geoffroi Jules) 185, 188, 190

## T

Tailliandier (Albert) 12, 56, 57, 59, 60, 61, 232  
 Tarde (Gabriel) 200  
 Tardieu (*André* Pierre Gabriel Amédée) 185  
 Tardieu (*Jacques* Léon Jules Amédée) 200  
 Tardit (*Michel* François Joseph) 146, 147, 154  
 Teissier (Pierre Eugène *Georges*) 200  
 Thamin (Raymond) 222  
 Thénardier (famille) 103  
 Thiers (Adolphe) 105, 182, 230  
 Thiers (*André* Jean Paul) 147, 154  
 Thirion (*Georges* François) 78  
 Thuillier (Georges) 143  
 Tinguy du Pouët (*Jean* Charles Marie Louis, marquis de) 103

Tissier (*Théodore* Richard) 25  
Tournier (Louis) 78  
Toutain (André) 87  
Trochon (*Georges* Marie) 34  
Trolet (Georges) 36  
Trouillet (abbé) 92

## U

Uzé (conseiller de préfecture) 191  
Uzès (duc d') 178  
Uzès (duchesse d') 178

## V

Valabrègue (Mardochee, général) 35  
Valéry (Paul) 229  
Vandal (Louis Jules *Albert*, comte) 95  
Varagnac (Arsène *Émile*) 146, 147, 154, 161  
Varenne (Alexandre) 269  
Vatar (Félix Joseph Marie) 189  
Vautier (*Paul* Louis Édouard) 77  
Vazon (*René* Charles Georges Lucien) 74  
Venne Dicey (Albert) 204  
Vergniaud (Jean-Gabriel) 99

Vergniaud (*Louis* Pierre Joseph) 99  
Vergniaud (Pierre-Victurnien) 99  
Vigny (Alfred de) 229  
Viguié (Théodore Paul) 146, 147, 152, 154  
Villebrun (Célestin Camille Marcellin) 111  
Villeneuve. Voir Hébrard de Villeneuve  
Villers (Lucien) 114  
Viviani (René) 35, 55, 62, 128  
Vivien de Goubert (Alexandre François) 188  
Vizioz (Henry) 209

## W

Walter (*Dominique*) 78  
Weill (Henri David) 34  
Weiss (André) 223  
Whill (Henri) 148  
Wilson (Woodrow) 205  
Worms (René) 146, 147, 154, 157, 158,  
159, 160  
Wurtz (Charles) 146, 147, 154

## Y

You (Emmanuel *André*) 147, 149, 154

# Index des auteurs

## **Stéphane AUDOIN-ROUZEAU**

Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), président du Centre international de recherche de l'Historial de la Grande Guerre

## **Jean BARTHÉLEMY**

Ancien président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

## **Martine de BOISDEFFRE**

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

## **Marc BOUVET**

Professeur à l'université d'Angers

## **Olivier CARTON**

Maître de conférences à l'université du Littoral-Côte d'Opale, habilité à diriger des recherches (HDR), membre du Laboratoire de Recherche juridique (LARJ) EA n°3603

## **Alain CHATRIOT**

Professeur au Centre d'histoire de Sciences Po

## **Michel COMBARNOUS**

Président de section honoraire au Conseil d'État

## **Annie DEPERCHIN**

Chercheur associé au Centre d'histoire judiciaire de l'université Lille 2

## **Catherine LECOMTE**

Professeur émérite à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

## **Jean MASSOT**

Président de section honoraire au Conseil d'État, ancien président du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

## **Raphaël MATTA-DUVIGNAU**

Maître de conférences à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

## **Terry OLSON**

Conseiller d'État, président de la cour administrative d'appel de Versailles

## **Bernard PACTEAU**

Professeur des universités honoraire



**Camille PASCAL**

Conseiller d'État

**Antoine PERRIER**

Agrégé d'histoire, doctorant au Centre d'histoire de Sciences Po

**Antoine PROST**

Professeur émérite à l'université Paris I, président du conseil scientifique de la Mission Centenaire 14-18

**Jean-Marc SAUVÉ**

Vice-président du Conseil d'État

**Bernard STIRN**

Président de la section du contentieux du Conseil d'État



### Crédits photographiques :

p. 43 : Archives du Conseil d'État

p. 46 : *L'Abeille de Seine-et-Oise*, n°54, 1914

p. 48 : Archives du Conseil d'État

p. 58 : Archives nationales, 20040382/367

p. 61 : collection particulière

p. 65 : Archives nationales, 200403882/68

p. 79 : ministère de la Défense, *Mémoire des hommes*,  
base des morts pour la France de la Première Guerre mondiale

p. 161 : Archives du Conseil d'État

p. 176 : Archives nationales, séries D/4bis et NN/136

p. 179 : carte postale, collection particulière

p. 181 : collection particulière

p. 257 : Archives nationales, 20160590/2

© Tous droits réservés