

Georges Pompidou et le Conseil d'État

Colloque organisé par le Comité d'histoire du Conseil d'État
et de la juridiction administrative le 24 novembre 1014

Allocution d'accueil

Jean-Marc SAUVÉ¹

Monsieur le Premier ministre,

Mesdames et Messieurs,

Mes chers collègues,

« C'est un fait que notre droit public est largement l'œuvre de votre Assemblée. Mais cette autorité qui vous est reconnue comporte en elle-même son lot de responsabilités et de difficultés. Car l'ouvrage doit sans cesse être remis sur le métier pour s'adapter à une réalité mouvante et parfois en préparer les changements nécessaires. » C'est en ces termes que, le 28 avril 1970, soit un an jour pour jour après le départ du général de Gaulle de la présidence de la République, le président Georges Pompidou s'adressa aux membres du Conseil d'État. Se fait entendre dans son propos l'hommage sincère et respectueux au « *premier corps de l'État* », au conseiller du gouvernement et au juge de son administration. Mais s'y révèle aussi une connaissance intérieure et personnelle de sa fonction et de sa finalité démocratiques, dans l'orientation et la régulation des rapports entre les individus et l'État.

Revenir sur les relations qu'a entretenues avec notre institution Georges Pompidou, c'est d'abord, à l'occasion du 40^e anniversaire de sa disparition, revisiter un pan de notre histoire administrative et politique. C'est le faire sous le prisme d'un itinéraire inédit et unique, qui conduisit un maître des requêtes, rapporteur à la section du contentieux, à l'exercice des fonctions éminentes de Premier ministre, puis de président de la République. C'est aussi percevoir, dans la singularité d'un parcours et les caractéristiques d'une époque, l'actualité d'une conception de l'État et de l'intérêt général, en prise avec des contraintes sociales et économiques qui, sous des formes différentes, forment aujourd'hui encore la trame et le champ de l'action des responsables publics. En se gardant du double écueil de l'anachronisme et de l'illusion rétrospective, nous avons encore beaucoup à puiser dans la lucidité et le sens des responsabilités de cet homme d'État.

*

* *

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



Au Conseil d'État, où il fut nommé le 30 août 1946 maître des requêtes à l'initiative de Jean Donnedieu de Vabres², l'ancien chargé de mission³ au cabinet du général de Gaulle de septembre 1944 à janvier 1946 fait preuve des qualités rares qui l'ont déjà distingué. Ce normalien, qui apprend vite, raisonne bien et sait s'adapter, s'initie avec un intérêt soutenu⁴ et reconnu aux arcanes du droit public et il apporte rapidement à la deuxième sous-section où il est affecté un concours opérationnel dans des matières délicates, comme le contentieux des mesures d'épuration et des arrestations arbitraires, ou plus techniques et austères, comme les affaires de fonction publique. Georges Pompidou partage alors son activité au Conseil d'État⁵ avec celles, bientôt intermittentes, d'adjoint au commissaire général au tourisme⁶, puis avec sa charge de trésorier de la fondation Anne de Gaulle⁷ et, surtout, à compter d'avril 1948⁸, avec ses fonctions de chef de cabinet du général de Gaulle. Durant cette période, la diversité de ces responsabilités n'éclipse cependant en rien, mais vient plutôt compléter son apprentissage et son expérience du service de l'État. Comme il en témoigne dans son discours d'avril 1970, il conserve du Conseil d'État un souvenir « *heureux* » : « *Urbanité des rapports, liberté de pensée et d'expression, souci de la chose publique, voilà le souvenir, écrit-il, que j'ai gardé de mes collègues.* »

Le Premier ministre du général de Gaulle puis le deuxième président de la jeune V^e République ont aussi compté, dans leur projet de modernisation de la France, sur l'expertise du Conseil d'État, sur sa connaissance des rouages administratifs et des leviers de leur efficacité. Avant même que l'inflation et l'instabilité normatives n'aient atteint le stade pathologique que nous connaissons aujourd'hui, la clarification et la simplification du droit ont été identifiées par Georges Pompidou comme une tâche primordiale pour le Conseil d'État, comme pour les responsables publics : « *La condition première du respect du droit, c'est qu'il soit connu et compris de ceux auxquels il s'adresse, comme de ceux qui l'appliquent*⁹. » Bien plus, en conciliant l'autorité de l'État et les droits des citoyens, le Conseil d'État assure aux yeux de Georges Pompidou, par l'exercice de sa fonction institutionnelle, un gage de stabilité

2 Georges Pompidou, *Pour rétablir une vérité*, éd. Flammarion, 1982, p. 46-47.

3 Georges Pompidou est alors chargé de deux secteurs : l'Éducation nationale et l'Information, voir Éric Roussel, *Georges Pompidou*, éd. Tempus, 2004, p. 68.

4 Georges Pompidou, *Pour rétablir une vérité*, *op. cit.*, p. 47 : « *Il faut dire qu'il n'y a rien de plus excitant que de s'initier à de nouvelles disciplines et que même le droit administratif me passionna pendant plusieurs années.* »

5 Avec l'accord du vice-président René Cassin, voir Georges Pompidou, *Pour rétablir une vérité*, *op. cit.*, p. 55.

6 Éric Roussel, *Georges Pompidou*, *op. cit.*, p. 74.

7 Georges Pompidou, *Pour rétablir une vérité*, *op. cit.*, p. 49.

8 Éric Roussel, *Georges Pompidou*, *op. cit.*, p. 80.

9 « *Statuant au contentieux ou prononçant vos avis en matière administrative, vous devez vous garder du dogmatisme, pour rechercher l'efficacité, la souplesse, je dirai même le dépouillement. La condition première du respect du droit, c'est qu'il soit connu et compris de ceux auxquels il s'adresse comme de ceux qui l'appliquent* », G. Pompidou, discours du 28 avril 1970 au Conseil d'État.

et de confiance en l'action publique dans une société en plein bouleversement social et économique. Il garantit, par la protection des libertés individuelles, les fondements de l'État de droit et il préserve surtout, dans une société désagrégée aux intérêts rivaux, la force cohésive qui, dans notre histoire, a fait de l'État l'opérateur de l'unité nationale¹⁰.

*

* *

Les rapports de Georges Pompidou et du Conseil d'État sont ainsi indissociables d'une réflexion sur les finalités essentielles de l'État dans la société contemporaine, marquée par la puissance centrifuge des individualismes, mais aussi sur les difficultés pratiques, juridiques, économiques et politiques de leur réalisation au service des libertés individuelles et du bien-être collectif. Ni monstre froid, ni Léviathan antidémocratique, l'État en France a la charge de faire prévaloir l'intérêt général, alors que la pression des intérêts particuliers s'impose avec évidence et immédiateté aux pouvoirs publics ; il a la charge de faire converger et s'associer les initiatives au-delà des égoïsmes catégoriels, comme de défendre l'exercice des libertés individuelles contre tout arbitraire.

Georges Pompidou, c'est aussi une éthique de l'engagement politique, où la loyauté et la fidélité servent toujours un débat d'idées clair, assumé et plein de conviction ; c'est encore une éthique du service de l'intérêt général, où les compétences techniques ne l'emportent jamais sur le sens des responsabilités et des réalités pratiques¹¹ ; c'est, enfin, une conception élevée du destin de la France, aux antipodes de la superbe et de l'autosatisfaction, conception qui invite les responsables publics à agir avec lucidité et résolution dans la voie dépouillée, étroite et parfois solitaire de l'éthique de la responsabilité.

10 « En présence d'intérêts collectifs multiples, le citoyen reste démuné et exposé aux plus graves atteintes. Dès lors, le temps n'est plus où dans un pays tel que le nôtre, l'autorité de l'État pouvait apparaître comme une menace pour la liberté du citoyen, elle en constitue au contraire aujourd'hui la plus solide et la meilleure garantie », G. Pompidou, discours du 28 avril 1970 au Conseil d'État.

11 « La politique doit être celle des "politiques" au sens vrai du terme, de ceux pour qui les problèmes humains l'emportent sur tous les autres, ceux qui ont de ces problèmes une connaissance concrète, née du contact avec les hommes, non d'une analyse abstraite, ou pseudo-scientifique, de l'homme. C'est en fréquentant les hommes, en mesurant leurs difficultés, leurs souffrances, leurs désirs et leurs besoins immédiats, tels qu'ils les ressentent ou tels parfois qu'il faut leur apprendre à les discerner, qu'on se rend capable de gouverner, c'est-à-dire, effectivement, d'assurer à un peuple le maximum de bonheur compatible avec les possibilités nationales et la conjoncture extérieure », G. Pompidou, *Le Nœud gordien*, p. 202-203.

Introduction

Martine de BOISDEFFRE

Monsieur le Premier ministre,

Monsieur le vice-président du Conseil d'État,

Monsieur le Ministre,

Monsieur le Président de l'Association Georges Pompidou,

Mesdames et Messieurs, avec une pensée particulière pour les membres de la famille de Georges Pompidou, qui nous font le plaisir de leur présence,

Monsieur le Vice-président du Conseil d'État vient de mettre en lumière les traits saillants des rapports entre Georges Pompidou et le Conseil d'État, ainsi que l'actualité de sa pensée sur l'État et les administrations publiques.

Je souhaiterais maintenant apporter deux éclairages complémentaires, l'un du point de vue du Comité d'histoire, l'autre plus personnel.

*

* *

Le colloque de cet après-midi pour l'organisation duquel nous avons eu l'accord du professeur Alain Pompidou, que je tiens à remercier, répond en effet à plusieurs des orientations que le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative s'est fixées pour mieux ordonner son activité, la rendre à la fois plus lisible et visible.

D'abord, coordonner nos événements avec des commémorations et célébrations importantes : il ne s'agit pas bien sûr de se référer à tous les anniversaires, quels qu'ils soient, mais seulement à ceux qui présentent pour nous un sens particulier. C'est bien le cas, en l'espèce, puisque cette année marque le 40^e anniversaire de la mort, le 2 avril 1974, du président Pompidou. Il ne s'agit pas bien sûr non plus d'un axe exclusif pour la préparation de nos projets, mais d'un fil conducteur.

Ensuite, donner la parole, dans nos colloques, à des intervenants divers, représentant des disciplines différentes, afin d'organiser une pluralité d'approches, de croiser les regards, et d'ainsi enrichir l'étude et les échanges. S'exprimeront donc cet après-midi : un maître des requêtes au Conseil d'État actuellement responsable du Centre de recherches et de diffusion juridiques, Jean Lessi. Il présentera Georges Pompidou dans sa fonction de rapporteur à la section du contentieux, qu'il tint de 1947 à 1953 sous la présidence en particulier du président Bouffandeau ; puis un écrivain-journaliste réputé notamment pour ses portraits d'hommes politiques, Éric Roussel, traitera des rapports entretenus par Georges Pompidou avec le Conseil d'État après son départ de l'institution. Enfin nous aurons le privilège d'entendre un témoin de premier rang de l'action de Georges Pompidou qui le suivit de l'hôtel Matignon au palais de l'Élysée,

Édouard Balladur, ancien Premier ministre et membre honoraire du Conseil d'État. Monsieur le Premier ministre, veuillez accepter l'expression de notre gratitude pour votre présence et votre participation à cet hommage.

Troisième objectif, accompagner nos journées d'études, nos colloques, d'un travail sur les sources, les appuyer sur une exploitation de nos archives souvent inédites et nombreuses – pas sur tout d'ailleurs, mais un tel constat est en lui-même intéressant –, afin de mieux connaître celles-ci, de les valoriser et de les mettre à la disposition des chercheurs. Ce fut le cas en l'espèce pour les deux premières interventions – je voudrais à cet égard remercier les Archives nationales pour leur aide précieuse et saluer le travail sur les agendas réalisé par l'Association Georges Pompidou. La conclusion de M. Édouard Balladur relèverait plutôt de ce que les archivistes appellent « *recueil de témoignage oral* ».

*

* *

Exercice auquel je voudrais me livrer rapidement maintenant, afin de vous expliquer pourquoi je suis particulièrement honorée de présider cet après-midi.

Je n'ai évidemment jamais rencontré Georges Pompidou, mais je l'ai souvent vu et écouté à la télévision. Il était durant mon enfance et mon adolescence un des personnages phares – clefs – du paysage politique français aux côtés du général de Gaulle, puis à sa place. Ce fut le Premier ministre de la France et donc le nôtre, le mien, durant six ans, d'avril 1962 à juillet 1968, gérant aux mieux notamment les événements de Mai 1968, vécus pour moi à Provins, la ville d'un de ses ministres, Alain Peyrefitte. Ce fut ensuite notre président, pendant cinq ans.

C'était d'abord le fils d'instituteurs qui avait réussi le plus beau parcours que la République pouvait offrir, à force de travail, de mérite et de talent : un exemple donc.

C'était aussi « *le normalien sachant écrire* » que choisit le général de Gaulle sur la recommandation de René Brouillet : formule dont l'authenticité est parfois contestée, mais qui me fut souvent rappelée.

C'était encore l'homme de la modernité – de l'essor du réseau autoroutier, de la création du consortium Airbus (1970) au centre Pompidou annoncé en 1969 –, mais sa lettre à Jacques Chaban-Delmas publiée dans *Lettres, notes et portraits* montre qu'il aimait les arbres et c'est lui qui institua en 1971 le ministère de la Protection de la nature et de l'Environnement, confié à Robert Poujade. C'était aussi un amateur d'art et de mobilier contemporains.

Quant au membre du Conseil d'État, vous avouerai-je que je ne l'appris que fort tard, après mon arrivée au Palais-Royal. J'ai le sentiment, faux peut-être, que cette appartenance n'était à l'époque guère évoquée. D'où l'intérêt de nos travaux d'aujourd'hui.

C'est enfin, et surtout, pour moi, l'homme de profonde culture qui aimait la poésie au point de lui consacrer une des meilleurs anthologies qui soient et la connaissait au point d'y trouver recours et secours – face à une question délicate d'un journaliste. C'est bien sûr celle de Jean-Michel Royer de RMC lors de la conférence de presse du 22 septembre 1969, il y a quarante-cinq ans, à propos de Gabrielle Russier. Et la réponse en six phrases entrecoupées de silences : « *Je ne vous dirai pas tout ce que j'ai pensé, d'ailleurs, sur cette affaire... Ni même ce que*

j'ai fait... Quant à ce que j'ai ressenti, comme beaucoup, eh bien, ... comprenne qui voudra. Moi, mon remords, ce fut la victime raisonnable, au regard d'enfant perdue, celle qui ressemble aux morts, qui sont morts pour être aimés. C'est de l'Éluard. Merci, Mesdames et Messieurs.» Merci au président Georges Pompidou pour ce moment mémorable, pour cette citation admirable, et si bienvenue, d'un poème d'Éluard de 1944, pour avoir retrouvé l'assurance et la sérénité du regard grâce à la justesse et à la beauté de quelques vers.

Je donne la parole à Jean Lessi.

Georges Pompidou, rapporteur à la section du contentieux (1946-1954)¹²

Jean LESSI

Georges Pompidou a été nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1946 et installé le 12 septembre 1946. Il faut avoir à l'esprit qu'il est arrivé dans un contexte particulier. La transition institutionnelle de l'après-guerre, les questionnements que l'institution avait connus, et même les mesures d'épuration dont certains de ses membres avaient fait l'objet, avaient marqué les années précédentes, sans que leurs effets soient totalement dissipés. Mais c'était surtout une période de renouveau avec, d'une part, la réorganisation entreprise par René Cassin, vice-président depuis 1944, débouchant sur l'ordonnance et le décret du 31 juillet 1945, et, d'autre part, une remarquable effervescence jurisprudentielle qui a grandement contribué à l'affermissement de l'État de droit.

Jusqu'à la fin de l'année 1953, Georges Pompidou a exercé les fonctions de rapporteur à la section du contentieux. Il a été affecté à la 2^e sous-section du contentieux, sous la présidence de Tony Bouffandeau, devenu président de la section du contentieux en 1952, puis sous la présidence de Philippe Renaudin. Georges Pompidou témoignera à plusieurs reprises de son admiration pour le président Bouffandeau, « *ce grand président qu'était M. Bouffandeau* », pour reprendre les termes de son discours du 26 avril 1970.

Avant d'en venir à Georges Pompidou lui-même, il faut dire deux mots de ce personnage important mais dont tous ne sont peut-être pas familiers, qu'est le *rapporteur* à la section du contentieux.

12 Ce texte a été préparé grâce au précieux concours de la Direction de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État et de M. Laurent Domingo, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, ainsi qu'à deux entretiens que M. Max Querrien et M. Michel Aurillac ont très aimablement accordés à l'intervenant.

Si les modalités de traitement des requêtes se sont considérablement diversifiées depuis 1954, les traits fondamentaux de ce personnage sont restés identiques, comme en témoigne Jacques Fournier, arrivé comme rapporteur en 1954, dans son ouvrage *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé* (Paris, Dalloz, 2008).

Deux aspects doivent être soulignés.

D'abord sur les fonctions du rapporteur. Il a un rôle *d'analyse*, de *synthèse* et de *décision*. Le rôle du rapporteur, c'est de mettre le dossier en état d'être jugé et de participer à son jugement. Il examine les arguments que les parties se sont échangés. Avec le secrétariat de sa sous-section, il instruit le dossier en sollicitant, s'il le faut, des parties, la production d'éléments complémentaires. Il rédige un projet de décision et une note d'accompagnement qui justifie son projet, la « *note du rapporteur* », qu'il soumet à sa sous-section. Il rédige le projet de décision adopté par sa sous-section d'appartenance. Puis il rédige la version définitive de la décision adoptée lors de la séance de jugement. Il suit donc le dossier tout au long de l'instance devant le Conseil d'État, de son entrée sous la forme d'une requête à sa sortie sous la forme d'une décision de justice. Il en est pour ainsi dire l'artisan de proximité.

Ensuite, il convient d'insister sur la dualité du rapporteur : il est à la fois une individualité et le membre d'un collectif. D'un bout à l'autre du processus, il a un point de vue personnel, qu'il *peut* et même qu'il *doit* défendre. Il a voix délibérative sur les dossiers qu'il rapporte, en séance d'instruction comme de jugement. Il faut préciser que, lors des votes qui ont lieu au cours des séances d'instruction ou de jugement, le membre de la juridiction administrative ne s'abstient pas : il *doit* prendre parti. Mais le rapporteur est aussi celui qui tire loyalement les conséquences de la délibération collective, y compris si elles sont contraires à sa position : il met au point le texte des décisions adoptées par la majorité de la formation d'instruction et de jugement. Cette dualité du rôle du rapporteur n'est en réalité que le reflet de l'architecture de la procédure devant le juge administratif, succession de filtres individuels (le rapporteur, le réviseur, le rapporteur public) et collectifs (séance d'instruction, séance de jugement) d'examen des requêtes.

Voilà pour le portrait-robot d'un rapporteur type. À présent, quel portrait dresser de Georges Pompidou rapporteur ?

On peut recourir, pour exécuter ce portrait, à deux types de palettes : les affaires qu'il a traitées et les souvenirs qu'il a laissés. On présentera à titre principal le rôle de rapporteur de Georges Pompidou à partir de l'analyse des dossiers qu'il a rapportés. Mais comme on va le voir, c'est une palette certes aux couleurs vives, mais incomplète. C'est pourquoi l'on tentera dans une seconde partie, bien plus brève, de compléter le portrait en empoignant l'autre palette, les souvenirs personnels qu'il a laissés, palette aux teintes plus variées mais atténuées par l'écoulement du temps.



Analyse des principales affaires rapportées par Georges Pompidou

De 1947 à 1953, le *Lebon*, qui est le recueil dans lequel sont publiées ou mentionnées les principales décisions du Conseil d'État, a gardé la trace de plusieurs décisions rendues au rapport de Georges Pompidou. On en dénombre quatre-vingt-huit figurant dans la première partie du recueil *Lebon*, c'est-à-dire publiées, compte tenu de leur intérêt, dans leur intégralité avec en particulier le nom du rapporteur de l'affaire. Ces décisions, les plus importantes, sont dites « classées en A ». De nombreuses autres décisions au rapport de Georges Pompidou figurent assurément dans la deuxième partie du *Lebon*, celle des décisions qui font l'objet d'un simple résumé, dont on ne retient que l'apport jurisprudentiel. Elles sont dites « classées en B ». Mais seul un extrait de la décision est reproduit, à l'exclusion du nom du rapporteur.

L'analyse de ces quatre-vingt-huit décisions au rapport de Georges Pompidou publiées au recueil *Lebon* permet de restituer une image de l'activité de Georges Pompidou à la section du contentieux. Mais c'est une image nécessairement imparfaite, pour deux raisons.

Quantitativement, tout d'abord, comme on vient de le dire, elle ne se fonde que sur la lecture des décisions classées en A. Elle ne prend pas en compte les décisions classées en B, ni celles, les plus nombreuses pour tout rapporteur au contentieux, classées en C, c'est-à-dire qui n'ont pas eu les honneurs du *Lebon*.

Qualitativement ensuite, être rapporteur d'une affaire ne préjuge en rien de l'influence que l'on peut avoir sur le sens de la décision finalement adoptée. Comme il a déjà été dit, une décision n'est en principe pas l'œuvre d'une seule personne. Elle résulte d'un délibéré collégial auquel prend part le rapporteur, membre du délibéré parmi d'autres. Comme tout rapporteur, Georges Pompidou a proposé des solutions à la formation de jugement et il peut tout aussi bien avoir emporté l'adhésion de ses pairs comme il peut, avec sa sous-section d'ailleurs, avoir vu sa position être mise en minorité.

Si bien qu'il n'est pas possible de se livrer à un exposé qui porterait sur l'apport propre de Georges Pompidou à la jurisprudence administrative. Le secret du délibéré, principe essentiel de notre droit comme, plus encore, l'absence de source sur les délibérés y font obstacle. En revanche, il est tout à fait possible de s'intéresser à la jurisprudence qui, dans l'histoire du droit administratif, restera, grâce au recueil *Lebon*, étroitement liée au nom de Georges Pompidou.

Cette jurisprudence est riche : quatre-vingt-huit décisions publiées en sept années, c'est plus de douze décisions par an, soit une par mois au moins en moyenne. Sur ces quatre-vingt-huit décisions, dix décisions ont été rendues dans les formations supérieures de jugement, et plus particulièrement par la section du contentieux (aucune, en revanche, par l'assemblée du contentieux). Les matières dominantes sont le droit de la fonction publique (vingt-huit décisions) ; la responsabilité administrative (treize décisions) ; le droit de l'économie (huit décisions) ; le contentieux de l'épuration administrative (sept décisions) et celui des réquisitions (cinq décisions). D'autres matières apparaissent également

(contrats, domaine, travail, colonies, etc.), ce qui illustre la variété des contentieux traités par Georges Pompidou¹³.

Chercher à restituer toutes les décisions recensées ne présente pas un réel intérêt. Certaines des solutions sont essentiellement techniques et circonstanciées. Mais de cet ensemble varié, on peut dégager deux grands blocs : un premier bloc de décisions marquées par les circonstances de l'époque ; un deuxième bloc de décisions témoignant des grandes constantes du contentieux administratif.

Une jurisprudence marquée par les circonstances de l'époque

Le Conseil d'État, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a eu à connaître et à juger de nombreux litiges se rapportant à l'activité spécifique de l'administration pendant la période de la Libération. Les décisions rendues par la 2^e sous-section au rapport de Georges Pompidou témoignent de cette activité contentieuse. La mission du Conseil d'État et de la juridiction administrative est de faire respecter l'État de droit en cherchant un juste équilibre entre les prérogatives nécessaires de l'État et les droits des citoyens. Dans le contexte de l'époque, cette mission avait, on s'en doute, une teneur particulière.

Ce contentieux peut être résumé par trois termes : épuration, arrestations, réquisitions.

Le contentieux de l'épuration administrative

Les décisions publiées au *Lebon* et rapportées par Georges Pompidou en matière d'épuration administrative portent notamment sur des questions techniques de procédure administrative et de procédure contentieuse. À travers les affaires qu'il a rapportées se manifestaient trois soucis de la jurisprudence.

Premier souci : canaliser le processus d'épuration

Seules certaines autorités avaient compétence pour prendre des mesures dans le cadre très spécifique des lois d'épuration (les ordonnances des 10 janvier et 27 juin 1944 notamment). Le Conseil d'État a ainsi dû rappeler que l'autorité municipale était incompétente pour prendre une mesure de mise en disponibilité d'office au titre de l'épuration, l'ordonnance du 27 juin 1944 relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine n'ayant donné aucune compétence aux autorités locales pour infliger une sanction quelconque au titre de l'épuration (27 mai 1949, *Sieur Duranson*, n° 88851, p. 246) : la compétence appartenait en principe aux commissaires régionaux de la République, aux préfets de département ou aux ministres. Encore ces autorités devaient-elles elles-mêmes respecter le cadre procédural fixé par la loi : le Conseil d'État a ainsi jugé que le

13 On trouve même une « *expropriation pour cause d'utilité publique* » (27 octobre 1948, *Sieur Cazaubon et Caisses d'allocations familiales de Gironde*, n°s 86865, 88778 et 88846, p. 394, à propos de l'acquisition par l'université de Bordeaux d'un hôtel particulier) ou encore un « *spectacle et jeux* » (13 juin 1952, *Sté du cinéma Marivaux de Bordeaux*, n°s 3907 et 3908, p. 315, à propos d'une amende administrative prononcée contre le cinéma Marivaux, à Bordeaux).



préfet était incompétent, en l'absence de loi l'autorisant à la date de la décision en litige, pour instituer une commission d'épuration (21 juin 1950, *Sieur Goy*, n° 81226, p. 380).

Deuxième souci : veiller à la régularité et au bien-fondé des mesures d'épuration

Le juge a d'abord veillé à ouvrir son prétoire de manière adaptée. Le Conseil d'État a ainsi jugé que la veuve d'un fonctionnaire révoqué sans pension au titre de l'épuration a intérêt à agir contre cette décision (23 mai 1947, *Dame veuve Mesmer*, n° 83184, p. 218)¹⁴.

Le juge a ensuite veillé à contrôler effectivement le bien-fondé des mesures d'épuration. Au rapport de Georges Pompidou, le Conseil d'État a en particulier jugé que la sanction de révocation sans pension d'une professeure « *d'action morale* » qui avait, au cours de son enseignement, pris des positions favorables à la politique de collaboration, était justifiée. Il a jugé, dans cette même affaire, que cette sanction pouvait légalement être assortie d'une interdiction d'enseigner. Aucun texte ne prévoyait expressément une telle sanction, mais pour le Conseil d'État il s'agissait alors d'une « *peine complémentaire de la révocation et pouvant normalement s'y ajouter* » s'agissant des membres de l'enseignement public (25 février 1948, *Dame Fondeville*, n° 85047, p. 93).

Il existe une autre affaire particulièrement remarquable, non pas tant par sa solution, encore qu'il s'agisse d'une décision d'annulation, que par la personne qu'elle concernait. Il s'agit bien sûr de l'affaire Paul Morand (24 juillet 1953, *Sieur Morand*, n° 7417, p. 391).

Paul Morand, écrivain et futur académicien, avait été nommé, lors du retour de Pierre Laval au gouvernement en 1942, ambassadeur de France en Roumanie, puis, en 1944, ambassadeur de France en Suisse. Il a ensuite été révoqué de ses fonctions de ministre plénipotentiaire sans droit à pension au titre de l'épuration.

Le Conseil d'État a annulé cette sanction au motif que l'intéressé n'avait pas été mis à même de faire valoir ses observations avant que la mesure ne soit prononcée, alors pourtant que, même s'il avait quitté l'ambassade de Berne, il avait informé l'administration de son adresse en Suisse. C'est donc un vice de procédure – une méconnaissance des droits de la défense – qui est censuré. Ce qui en fait, sur le fond du droit, une décision tout à fait ordinaire. La décision se remarque d'ailleurs moins par ses motifs que par les arguments échangés par les parties tels qu'ils figurent sur la minute de la décision du Conseil d'État. Le ministre évoquait l'« *attitude scandaleuse de l'ambassadeur de 1942 à 1944* », tandis que l'intéressé répliquait que « *l'argumentation du ministre est un tissu de calomnies [...] les allégations du ministre sont un pur roman* ».

Plus tard, Paul Morand sera élu à l'Académie française, le 24 septembre 1968. De Gaulle, qui lui vouait une notoire inimitié et lui reprochait notamment

14 Mais une décision d'annulation n'a pas pour effet de rouvrir un nouveau délai de recours à l'encontre d'un acte pris sur le fondement de la décision annulée (16 février 1951, *Sieur Duranson*, n° 3511, p. 97).

d'avoir quitté Londres, où il était en poste en 1940 – inimitié réciproque – avait fini par lever son opposition à cette élection ; mais il se garda bien de le recevoir.

Troisième souci : effacer les conséquences des mesures d'épuration illégale

L'annulation par le juge d'une mesure d'épuration – comme de toute décision ayant un impact négatif sur la carrière d'un agent public – n'était pas une fin en soi : pour que la décision de justice soit effective, encore fallait-il ensuite reconstituer la carrière de l'intéressé : faire, dans la mesure du possible, « *comme si* » la mesure illégale n'était jamais intervenue.

Le Conseil d'État a ainsi jugé une mesure de reconstitution de carrière illégale en tant qu'elle instituait une période d'essai à compter de la réintégration. Le Conseil d'État a rappelé qu'il fallait faire « *comme si* » l'intéressé n'avait jamais fait l'objet d'une sanction ni cessé de faire partie des cadres de l'administration (10 juillet 1953, *Sieur Sicard*, n° 5333, p. 367).

Pour revenir à l'affaire précédente, le Quai d'Orsay a dû réintégrer rétroactivement Paul Morand avant de le placer immédiatement à la retraite, l'intéressé ayant entre-temps atteint l'âge de départ, illustrant les « *intermittences du droit* » dont parlait Alain Peyrefitte dans son discours de réception à l'Académie française sur le siège du même Paul Morand.

Le contentieux de la responsabilité de l'État du fait des arrestations et réquisitions opérées lors de la Libération

De nombreuses arrestations et détentions décidées sans mandat d'arrêt ou sans arrêté d'internement ont eu lieu dans le contexte de la Libération. Les personnes victimes de ces agissements se sont tournées vers le juge administratif, juge de la responsabilité de la puissance publique, pour en obtenir réparation. La plupart des affaires rapportées par Georges Pompidou en matière de responsabilité portaient précisément sur des demandes indemnitaires, c'est-à-dire sur des demandes de réparation des préjudices subis en raison de telles arrestations illégales, pour l'essentiel entre août et novembre 1944.

La jurisprudence rapportée par Georges Pompidou repose sur une distinction importante, entre arrestations de guerre et arrestations en dehors de toute opération de guerre. Soit, compte tenu des circonstances de temps et de lieu, ces arrestations pouvaient se rattacher à des événements de guerre : dans ce cas, elles n'étaient pas susceptibles d'engager la responsabilité de l'État faute de législation spéciale ouvrant droit à indemnité. Il faut préciser que cette irresponsabilité de l'État pour des faits de guerre est une jurisprudence constante, confirmée récemment (CE, 23 juillet 2010, *Société Touax, Société Touax Rom*, n° 328757, A). Soit – deuxième cas de figure – ces arrestations intervenaient hors périodes de guerre : dans ce cas, l'État était susceptible d'être reconnu responsable, et de devoir payer une indemnité en cas de faute lourde, c'est-à-dire de faute caractérisée.

Cette distinction se retrouve, par exemple, dans une décision *Sieur Jacquet*. Le Conseil d'État relève que la détention arbitraire de M. Jacquet, au début du mois de septembre 1944, se rattache à des événements de guerre ; elle ne lui ouvre pas droit à réparation. En revanche, sa détention, également arbitraire, de



la fin du mois de septembre 1944 à la fin du mois de novembre 1944, constitue une faute lourde de l'administration. Une indemnité de 20 000 francs lui est accordée (8 décembre 1950, n° 96994, p. 613). Dans le même ordre d'idées, une arrestation arbitraire peut se rattacher, à l'origine, à des événements de guerre, mais la détention prolongée qui suit cette arrestation peut révéler une faute lourde de l'administration ouvrant un droit à indemnité (24 novembre 1950, *Sieur Borrot*, n° 97281, p. 574 : 30 000 F. ; 4 avril 1951, *Dlle Lavenue et dame Salvage*, n° 97021, p. 173 : 20 000 F.). Dans d'autres décisions, la disparition d'un époux (16 décembre 1949, *Dame veuve Allard*, n° 97264, p. 558) ou le pillage d'une maison (Section, 5 mai 1950, *Sieur Clémencelle*, n° 93448, p. 265) sont rattachés à des événements de guerre, tandis que des sévices subis lors d'une détention arbitraire (16 décembre 1949, *Sieur Demai*, n° 97282, p. 558) ou encore le blocage des comptes bancaires d'un général arbitrairement détenu, pendant près d'un an et demi (25 novembre 1949, *Sieur Brécard*, n° 97009, p. 515) constituent des fautes lourdes¹⁵.

Dernier exemple : au rapport de Georges Pompidou, le Conseil d'État a jugé légale la réquisition par le préfet d'un véhicule lors des opérations militaires qui ont abouti à la libération de la ville d'Amiens. Cette réquisition ayant été décidée au profit du président du comité départemental de la libération de la Somme, elle a été prononcée pour répondre à un besoin du pays au sens de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (1^{er} juillet 1949, *Sieur Lecocq*, n° 87864, p. 321)¹⁶.

Une jurisprudence qui témoigne des grandes constantes du contentieux administratif

Ces constantes sont au nombre de deux. Du point de vue des *thèmes traités*, il ressort nettement de l'ensemble des décisions au rapport de Georges Pompidou

-
- 15 On pourrait évoquer d'autres exemples. Si une arrestation arbitraire constituait en principe une faute lourde, il n'y avait pas d'automatisme et la jurisprudence s'attachait aux circonstances de l'espèce. Ainsi, le Conseil d'État a pu juger qu'une détention arbitraire régularisée un mois plus tard et qui n'avait pas donné lieu à des sévices ne caractérise pas, compte tenu des circonstances, une faute lourde de l'administration (24 novembre 1950, *Sieur Taverna*, n° 97283, p. 573). Dans une autre affaire, qui résume à elle seule la dureté de l'époque, les intéressés avaient été arrêtés, leurs biens mis sous séquestre et ils avaient ensuite – légalement, juge le Conseil d'État – été interdits de séjour dans leur commune après leur condamnation à une peine d'indignité nationale. Le Conseil d'État juge que l'administration n'a pas commis de faute ni en les interdisant de séjour dans leur commune, ni en décidant de maintenir leurs biens sous séquestre et rappelle que l'autorité judiciaire est seule compétente pour connaître des conditions dans lesquelles l'administration des Domaines a géré les biens sous séquestre pendant cette période (30 octobre 1953, *Époux Chauvière*, n° 19308, p. 466).
- 16 On trouve aussi plusieurs décisions concernant des nominations ou promotions de fonctionnaires où le Conseil d'État juge que la circonstance que les dossiers administratifs et notamment les notations antérieures à 1940 ont été perdus par suite d'événements de guerre est sans influence sur l'appréciation à laquelle s'est livrée l'autorité compétente, laquelle disposait d'informations suffisantes sur les agents concernés (par exemple, 26 juillet 1950, *Sieur Coroli et demoiselle Carpentier*, n° 88295, p. 469 ; 12 janvier 1951, *Dlle Muller*, n° 87393, p. 17).

une dominante du droit de la fonction publique, qui constitue aujourd'hui encore une masse importante du contentieux devant la juridiction administrative. Du point de vue des *solutions adoptées*, il est intéressant de relever que plusieurs affaires rapportées par Georges Pompidou témoignent de la permanence des grands principes du droit public qui, pour certains d'entre eux, se sont forgés pendant cette période et demeurent aujourd'hui encore d'actualité.

Une jurisprudence dominée par le droit de la fonction publique

La plupart de ces décisions sont le résultat des mesures de réorganisation de l'administration décidées à la Libération : reclassement, intégration, réintégration, etc. Elles ne présentent plus aujourd'hui d'intérêt juridique particulier et ont surtout une valeur historique. D'autres décisions, moins nombreuses, méritent en revanche d'être évoquées un peu plus précisément, car elles portent sur des problématiques que tout rapporteur rencontre aujourd'hui encore. Compte tenu des responsabilités publiques de Georges Pompidou, le poids de ce contentieux, qui donne un aperçu de la machinerie administrative à la fois fin et technique mais aussi biaisé – car par construction seules les situations problématiques remontent au juge – mérite d'être souligné.

Certaines solutions ont été abandonnées¹⁷

Il a par exemple été jugé au rapport de Georges Pompidou qu'une fonctionnaire, admise d'office à la retraite après son examen par la commission de réforme, ne pouvait pas contester l'exactitude de l'appréciation portée par la commission de réforme. La décision énonce que : « *la requérante est hors d'état de continuer ses fonctions pour un motif relevant de l'appréciation des hommes de l'art* » (13 mai 1947, *Dlle Rieber*, n° 80328, p. 195). Pareille appréciation est maintenant soumise au contrôle normal du juge administratif.

D'autres solutions demeurent, au moins dans le principe, encore valables

Par exemple sur le déroulement des concours. Dans une affaire au rapport de Georges Pompidou, le Conseil d'État a ainsi annulé les épreuves du concours d'entrée à l'École des arts et manufactures. Le jury avait décidé, au cours des épreuves écrites, de supprimer l'épreuve de physique, au motif que le sujet comportait des erreurs, et il avait attribué une note identique à tous les candidats pour cette épreuve. Le Conseil d'État juge qu'il aurait dû procéder à l'organisation d'une nouvelle épreuve de physique (18 mars 1949, *Sieur Chalvon-Demersay et*

17 Ainsi, il a été jugé qu'un fonctionnaire n'a pas pu se plaindre de ce que sa nomination a été retirée par l'administration dans le délai où le recours pour excès de pouvoir aurait pu être introduit devant le Conseil d'État (12 mars 1947, *Sieur Trouillas*, n° 66191, p. 106). Chacun aura reconnu qu'il s'agissait d'une application de la vieille jurisprudence « dame Cachet » (1922), qui alignait le délai de retrait ouvert à l'administration sur le délai de recours contentieux ouvert au destinataire de la décision. Ce n'est plus la règle actuellement, le délai de retrait dont dispose l'administration étant, lorsqu'une telle décision est illégale, de quatre mois en vertu de la jurisprudence « Ternon » (2001).

autres, nos 91391 et 92706, p. 134). La rédaction de cette décision a même un côté avant-gardiste, puisqu'elle s'interroge sur le point de savoir si cette irrégularité a exercé une influence sur la liste des admissibles : on aura reconnu un écho anticipateur à la jurisprudence *Danthony* adoptée en 2011. Autre exemple parmi les affaires rapportées par Georges Pompidou : le Conseil d'État a également annulé les épreuves du concours de recrutement de pharmaciens inspecteurs principaux, le jury ayant décidé de ne retenir, par principe et alors qu'aucun texte ne posait une telle condition, que des candidats âgés entre trente et quarante-cinq ans (24 mars 1950, *Sieur Boulo*, n° 2045, p. 188)¹⁸.

Autre exemple, sur les devoirs de l'administration employeur. La section du contentieux a jugé que la responsabilité de l'administration était engagée lorsqu'elle laissait un agent sans affectation pendant plusieurs mois après l'annulation de sa mise à la retraite (Section, 20 juin 1952, *Sieur Bastide*, n° 3753, p. 327), solution qui est encore régulièrement appliquée par les juridictions administratives.

Une jurisprudence illustrant les grands principes du droit public

Quelques décisions rendues au rapport de Georges Pompidou font application et illustrent les grands principes, voire les grandes théories, du droit public, dans leurs permanences et leurs mutations. Elles s'inscrivent ainsi dans l'histoire de la jurisprudence administrative et notamment de ses « *Grands Arrêts* ». Plusieurs exemples peuvent être mobilisés¹⁹.

Premier exemple : la théorie dite « *des actes de gouvernement* », en vertu de laquelle le juge administratif est incompétent pour connaître de certains actes relatifs aux relations qu'entretiennent entre eux les pouvoirs publics constitués, ou des actes non détachables de la conduite des relations internationales de la France. Au rapport de Georges Pompidou, le Conseil d'État, faisant application de la théorie dite des actes de gouvernement, a ainsi rejeté, de manière évidente, devrait-on dire, un recours dirigé contre le dépôt d'un projet de loi, cet acte relevant des rapports du pouvoir exécutif avec le Parlement et échappant à la

18 D'autres affaires portent sur l'étendue du pouvoir de nomination. La section du contentieux a ainsi jugé au rapport de Georges Pompidou que le secrétaire général du gouvernement tunisien a légalement pu refuser de viser un projet d'arrêté du ministre de la Santé publique nommant le requérant sur un poste d'administrateur d'hôpital, au motif que l'administration n'est pas tenue de pourvoir aux vacances qui se produisent dans un cadre de fonctionnaires et qu'elle peut préférer envisager de modifier les dispositions réglementaires en vigueur concernant l'emploi vacant, en l'espèce pour proposer que le recrutement soit assuré par concours (Section, 18 mai 1951, *Sieur Abdelwahab el Mahjoud*, n° 1008, p. 274).

19 S'agissant du contrôle des actes de l'autorité judiciaire, la section du contentieux a décliné la compétence de la juridiction administrative s'agissant d'une demande indemnitaire consécutive au décès de l'époux de la requérante : celui-ci a été fusillé en septembre 1944, en exécution d'un jugement de la « cour martiale de la place de Montpellier » le condamnant à la peine de mort. La juridiction administrative est incompétente s'agissant d'une action relative à l'exécution d'une décision judiciaire, alors même, ainsi que l'a jugé la chambre criminelle de la Cour de cassation, que cette cour martiale n'avait pas d'existence légale (Section, 18 mai 1951, *Dame veuve Moulis*, n° 97006, p. 277).

compétence du juge administratif (9 mai 1951, *Mutuelle nationale des étudiants de France*, n° 13699, p. 253).

Autre exemple : faisant cette fois application de la théorie des « *actes parlementaires* », la section du contentieux a rejeté comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître une requête dirigée contre une décision d'une administration parlementaire (il s'agissait de l'Assemblée de l'Union française) en matière d'admission à concourir (Section, 26 mai 1950, *Sieur Vouters*, n° 2562, p. 316, avec les conclusions Agid). Le législateur a depuis reconnu compétence à la juridiction administrative dans quelques domaines de l'administration parlementaire, notamment les litiges d'ordre individuel concernant les agents (article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958). Et le juge administratif s'est lui-même reconnu compétent pour connaître d'autres actes pris par les autorités parlementaires dans leur activité purement administrative, par exemple des marchés publics (CE, Ass., 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*).

Troisième exemple : la théorie dite « *des circonstances exceptionnelles* » qui, en présence de circonstances « *exceptionnelles* », atténue certaines obligations de forme ou de procédure pesant en temps normal sur l'administration. Le Conseil d'État a ainsi jugé, au rapport de Georges Pompidou, qu'une mesure de réquisition prise lors des opérations militaires de la Libération avait pu être décidée, compte tenu des circonstances, sans rechercher l'accord préalable du propriétaire du bien réquisitionné (1^{er} juillet 1949, *Sieur Lecocq*, n° 87864, p. 321). Ce qui est une illustration des célèbres jurisprudences *Heyriès* (1918) et *Dames Dol et Laurent* (1919) sur les circonstances exceptionnelles.

Un autre exemple, emblématique de l'époque : la théorie des « *principes généraux du droit* », qui existent même sans texte et s'imposent au pouvoir réglementaire et plus particulièrement celui de la non-rétroactivité des actes administratifs, solennellement consacré en 1948 avec la décision *Société du Journal de L'Aurore*. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'une révocation rétroactive d'un fonctionnaire est illégale en tant, précisément, qu'elle est rétroactive. En l'espèce, elle est au surplus illégale en elle-même dans la mesure où, ayant pour objet d'exclure le fonctionnaire des cadres de l'administration, elle n'est pas possible à l'égard d'un fonctionnaire qui, en l'espèce, était décédé (23 mai 1947, *Dame veuve Mesmer*, n° 83184, p. 218). Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État a jugé illégal le caractère rétroactif d'une réquisition prise après la date d'expiration de la précédente (12 janvier 1951, *Compagnie auxiliaire pour l'industrie et le commerce*, n° 98550, p. 18).

Autre exemple : la théorie de la faute de service et plus particulièrement de la faute personnelle non dépourvue de lien avec le service. Le Conseil d'État a reconnu que la responsabilité du service (et non seulement de l'agent, moins solvable et donc moins susceptible de pouvoir indemniser effectivement la victime) était engagée dans le cas d'un accident causé par un véhicule conduit par un militaire dépourvu du permis de conduire et qui s'était détourné de son itinéraire normal pour des raisons étrangères au service (16 novembre 1949, *Sieur Le Cam*, n° 90139, p. 487). Le Conseil d'État fait application, dans cette décision, des principes consacrés deux jours plus tard dans les décisions d'Assemblée,

Mimeur, Defaux et Besthelsemer. Le recueil *Lebon* y renvoie d'ailleurs en note de rapprochement.

Dernier exemple, plus anecdotique, sur le caractère personnel des délégations de signature. Au rapport de Georges Pompidou, le Conseil d'État a annulé pour incompétence de son auteur une décision prise par un directeur de cabinet, en l'absence de nouvelle délégation de signature donnée par le ministre à la suite de la démission du gouvernement, alors même que ce ministre a été renommé à la tête du même département ministériel et qu'il a reconduit son directeur de cabinet (13 juillet 1951, *Société protectrice des animaux*, n° 6308, p. 403).

Les souvenirs laissés par Georges Pompidou rapporteur

Comme il a été dit, il est délicat de rentrer à l'intérieur de la «*boîte noire*» que constituent l'instruction et les délibérés des séances de jugement, tant pour des raisons de droit – le secret qui couvre ces moments – qu'en raison du peu de traces conservées. On ne saura sans doute jamais quelle était la vision propre, par Georges Pompidou, du contentieux administratif. Il n'a pas été commissaire du gouvernement (on dirait aujourd'hui rapporteur public), membre de la juridiction qui prononce des conclusions en séance publique. Georges Pompidou n'a quasiment rien écrit lui-même sur son passage au Conseil d'État et en a peu parlé. Mais certains ont parlé pour lui et permettent de compléter le portrait par trois touches.

La première : Georges Pompidou semble avoir été un juriste apprécié par ses pairs. Merry Bromberger raconte dans son ouvrage *Le Destin secret de Georges Pompidou* (Paris, Fayard, 1965) l'impression que fit l'un des premiers rapports de Georges Pompidou en séance d'instruction sur un dossier de fonction publique, visiblement solide sur le fond, bien amené sur la forme et non dépourvu d'humour. Si Georges Pompidou n'a pas été juriste dans sa formation, son agilité intellectuelle lui a visiblement permis de faire rapidement ses gammes : pour reprendre une belle expression du conseiller d'État honoraire Max Querrien, qui l'a connu au Conseil d'État entre 1946 et 1954, Georges Pompidou a rapidement été «*naturalisé au contentieux*». Pour le conseiller d'État honoraire et ancien ministre Michel Aurillac, dont Georges Pompidou fut le «*mentor*» fin 1953, Georges Pompidou avait l'art, je cite, de la juste «*distanciation*» sur ses dossiers. Distance qu'il ne faut pas comprendre comme de la légèreté mais au contraire comme un impératif permettant de bien juger. Bruno Latour, sociologue ayant réalisé une *Ethnographie du Conseil d'État* (Paris, Éd. La Découverte, Poche, coll. Sciences humaines et sociales, 2004), décrivait les différentes phases de traitement du dossier comme autant de manières de «*produire du détachement*» et dégager une solution en droit.

La seconde est qu'il a visiblement su «*jouer collectif*» et faire fonctionner, à la place qui était la sienne, la collégialité. Il faut dire que Georges Pompidou avait deux qualités essentielles attendues du rapporteur et qui aident à faire fonctionner la collégialité : savoir bien écrire, savoir bien parler. Le rapporteur au

contentieux écrit beaucoup : sa note, son projet, le projet de sa sous-section, la décision adoptée définitivement au terme du processus de traitement de la requête. Mais le rapporteur aussi parle beaucoup. Il parle peu en public, contrairement au rapporteur public. Mais il parle, pour exposer son point de vue ou celui de sa sous-section, pour argumenter et convaincre, lors des séances collégiales d'instruction et des séances de jugement. Ces deux exigences n'ont certainement pas rebuté Georges Pompidou, « *homme de l'écrit* », comme le décrit Éric Roussel (*Georges Pompidou, Lettres, notes et portraits 1928-1974*, Paris, Robert Laffont, 2012), et orateur reconnu.

D'ailleurs, la collégialité ne se limite pas au cadre formel des séances d'instruction et de jugement, dans les années quarante et cinquante comme aujourd'hui. Elle s'insinue dans les salles de travail – toutes collectives, déjà à l'époque de Georges Pompidou, où il est de coutume d'échanger sur certaines questions soulevées par des dossiers avec d'autres rapporteurs – sous la forme d'une collégialité informelle, ou « *collégialité de couloir* ». Georges Pompidou, comme interrogateur ou comme interrogé, s'y livrait de bonne grâce d'après ceux qui l'ont connu. Mais l'esprit collectif avait une forme privilégiée et toujours appréciée aujourd'hui des rapporteurs : c'est l'institution du « *mentor* », déjà mentionnée. Il s'agit de désigner pour chaque nouveau membre un rapporteur plus chevronné qui le guidera dans ses premiers dossiers. Les rapporteurs ayant connu Georges Pompidou comme mentor ont témoigné de la bienveillance, de la gentillesse et de la pédagogie dont celui-ci faisait preuve (voir aussi le témoignage de Jacques Larché *in* Bernard Lachaise, Gilles Le Béguet, Frédéric Turpin (dir.), *Georges Pompidou, directeur de cabinet du général de Gaulle juin 1958-janvier 1959*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang, 2006).

Troisième touche : la vie de Georges Pompidou au Conseil d'État ne se résumait pas à ses fonctions de rapporteur. Il a investi les lieux de trois autres manières. C'était tout d'abord son lieu de travail. C'est évident mais il faut souligner que, à côté de ses fonctions de rapporteur, Georges Pompidou s'est investi dans la création et la montée en puissance de l'Association des membres et anciens membres du Conseil d'État, officiellement constituée au tournant des années 40-50 et dominée alors par les figures de René Mayer ou Victor Le Gorgeu. C'était aussi pour lui un lieu de liberté. Liberté d'esprit nécessaire au débat collégial, bien sûr. Liberté d'organisation, aussi, dont Georges Pompidou, qui avait des activités prenantes en dehors du Palais-Royal (mais que le vice-président du Conseil d'État René Cassin avait estimées compatibles avec son activité à l'intérieur du Palais-Royal), a profité. Liberté de conviction, enfin : les opinions personnelles, y compris lorsqu'elles sont connues, ne sont jamais opposées à quiconque et n'ont pas de répercussion sur la bonne entente entre les membres. Dans le cas de Georges Pompidou, les opinions politiques étaient connues. Mais elles n'ont jamais nui à ses relations au sein du Conseil d'État, et, au contraire, elles avaient plutôt tendance à stimuler les débats d'après ceux qui l'ont connu. C'était, troisièmement, un lieu où se nouent des relations voire des amitiés, que rappelle l'ouvrage de Bernard Lachaise, Gilles Le Béguet, Frédéric Turpin mentionné précédemment.



C'est sans doute par la combinaison de ces différentes facettes de sa vie de rapporteur qu'il a pu affirmer, dans son discours prononcé le 28 avril 1970, qu'il avait été « *heureux* » au Conseil d'État. Ainsi, il semble que, pour terminer sur une phrase de Jean Racine qu'il affectionnait tant, « *La vérité s'accorde avec la renommée* ».

Georges Pompidou et le Conseil d'État après son départ de l'institution

Éric ROUSSEL

Commençons par une observation d'ordre méthodologique. Sur le sujet, les archives ne manquent pas, elles sont même assez abondantes, mais ne sont pas très « *éloquentes* ». Pour une raison simple : le plus souvent, les allusions de Georges Pompidou au Conseil d'État étaient orales ou implicites.

Les témoignages sont rares mais, finalement, beaucoup plus éclairants. Deux, recueillis par l'Association Georges Pompidou dans le cadre de son programme d'histoire orale, m'ont paru particulièrement intéressants :

- celui de Jean Donnedieu de Vabres d'abord, membre du Conseil d'État, issu d'une famille de grands juristes, collaborateur du général de Gaulle à la Libération, avant de devenir, en 1962, le premier directeur de cabinet de Georges Pompidou dont il était l'ami ;
- les précisions laissées par Roger Belin m'ont paru aussi pleines d'intérêt. Autre grand serviteur de l'État, Roger Belin, conseiller d'État, fut secrétaire général du gouvernement de 1958 à 1964.

Mais à ces sources diverses, il faut ajouter évidemment un texte fondamental : le discours de Georges Pompidou, président de la République, lorsqu'il fut reçu au Conseil d'État par le président Alexandre Parodi.

Venons-en maintenant à ce que pensait Georges Pompidou du Conseil d'État et de l'évolution de son rôle. Deux points sont, me semble-t-il, à souligner.

D'abord le souci de clarté et de simplicité souligné par Georges Pompidou. On sait combien il souhaitait un retour de l'enseignement à ce que l'on appelle aujourd'hui « *les fondamentaux* ». On retrouve cette préoccupation dans ce texte :

« Dans le réseau complexe des règles et des principes, l'administrateur risque de se trouver peu à peu paralysé. Quant au citoyen, que le droit doit protéger et aider, c'est avec quelque raison bien souvent qu'il affirme ne plus pouvoir le comprendre ni l'appliquer. De cette situation, la responsabilité première incombe sans doute à l'organisation moderne de la société, caractérisée par la complexité des relations entre les hommes et entre les groupes et par la diversité des situations et des problèmes : parvenue à ce stade, elle ne pourrait évidemment s'accommoder d'un droit sommaire. »

« Mais elle a tout à gagner cependant à ce que ce droit reste simple et clair et, dans cette tâche, vos travaux ont une place éminente. Statuant au contentieux ou prononçant vos avis en matière administrative, vous devez vous garder du dogmatisme, pour rechercher l'efficacité, la souplesse, je dirai même le dépouillement. La condition première du respect du droit, c'est qu'il soit connu et compris de ceux auxquels il s'adresse comme de ceux qui l'appliquent. C'est à vous qu'il appartient au premier chef d'attirer sans relâche l'attention du gouvernement sur les allègements, sur les simplifications qui peuvent être apportés à notre législation et à notre réglementation, sur la nécessaire réforme de notre appareil administratif où la décentralisation des décisions peut, seule, garantir l'efficacité. »

Après ces remarques assez générales, Georges Pompidou aborde le point le plus important de son intervention : l'évolution du rôle du Conseil d'État. Comme d'habitude, il se montre direct et ne cache pas sa pensée. Dans *Le Nœud gordien*, écrit durant sa traversée du désert après Mai 1968, il avait exprimé sa philosophie de la société et du pouvoir. Pour lui, l'évolution technique induisait des changements profonds qui exigeaient un renforcement de la puissance publique, à commencer par une présidentialisation accrue du régime de la V^e République. Devant le Conseil d'État, il tient un langage similaire : souci des libertés publiques bien sûr, mais aussi sauvegarde du rôle de l'État garant de l'intérêt général :

« La conception d'où est issu tout notre droit était naguère celle d'un État fort, d'autant plus fort peut-être qu'il avait su mettre des bornes à ses interventions et limiter celles-ci aux compétences les plus caractéristiques de la puissance publique : la Justice, la Défense, l'Ordre. Dans ces domaines, l'État exprimait seul l'intérêt général et prenait seul les décisions propres à le faire prévaloir. Limitées dans leur champ d'application, mais unilatérales dans leur forme et impératives dans leurs effets, de telles décisions s'imposaient aux citoyens et restreignaient leur liberté au nom de l'intérêt général. Juge des relations entre un État fort et des citoyens isolés, il était inévitable et souhaitable que le Conseil d'État devînt progressivement le protecteur des libertés individuelles, et pour cela soumit l'action de l'État au respect, sous son contrôle, d'un certain nombre de principes généraux progressivement définis.

« Il ne saurait être question de renier l'œuvre de votre jurisprudence, ni d'en déclarer les principes périmés. La défense de l'individu doit demeurer l'une de vos préoccupations dominantes. Mais notre société, et donc notre droit, ont changé depuis un siècle. Suscitée par l'évolution économique et sociale, sollicitée parfois par ceux-là mêmes qui viennent ensuite s'en plaindre, l'intervention de l'État touche aujourd'hui la plupart des aspects de la vie collective et de l'existence des individus.

« Dès lors, l'action des pouvoirs publics risque de perdre de son efficacité. Et ceci d'autant plus qu'elle s'adresse non plus seulement à des individus isolés, mais à des groupes qui, dans la meilleure des hypothèses, n'ont de l'intérêt national qu'une vision fragmentaire et qui, le plus souvent, n'ont d'autre préoccupation que la défense de la situation qui leur est propre ou la revendication des avantages qu'ils exigent. À la vérité, telle est sans doute leur vocation, si bien que semblable attitude n'est pas surprenante, ni probablement anormale. Seul l'État, par les organes constitutionnels que la Nation lui a elle-même directement donnés, peut avoir de l'intérêt général une vision complète et désintéressée ; seul un pouvoir fort, librement désigné et accepté peut aujourd'hui préserver le bien de tous contre des appétits particuliers et contradictoires.



« Il en résulte que la conciliation entre l'autorité de l'État et les droits du citoyen, objectif permanent de votre action, se présente désormais dans des conditions différentes dont la législation et votre jurisprudence doivent tenir compte. En présence d'intérêts collectifs multiples, le citoyen reste démuni et exposé aux plus graves atteintes. Dès lors, le temps n'est plus où, dans un pays tel que le nôtre, l'autorité de l'État pouvait apparaître comme une menace pour la liberté du citoyen, elle en constitue au contraire aujourd'hui la plus solide et la meilleure garantie.

« Depuis plus de mille ans d'ailleurs, il n'y a eu de France que parce qu'il y a eu l'État, l'État pour la rassembler, l'organiser, l'agrandir, la défendre, non seulement contre les menaces extérieures, mais également contre les égoïsmes collectifs, les rivalités de groupes. Aujourd'hui plus que jamais, sa force n'est pas seulement indispensable à la nation pour assurer son avenir et sa sécurité, mais aussi à l'individu pour assurer sa liberté. Je souhaite que le premier corps de l'État qui ne peut pas ne pas en avoir une claire conscience continue de s'en inspirer dans ses avis comme dans ses arrêts. »

Ce texte résume à la fois la conception, très générale, que Georges Pompidou avait de l'action du Conseil d'État mais il montre aussi combien sa rencontre avec le général de Gaulle en 1944 n'eut rien de fortuit. Avant de connaître le Général, Georges Pompidou se cherchait et soudain de Gaulle lui parut l'homme providentiel ; celui qui, à ses yeux, conciliait l'autorité et la liberté, l'ordre et la justice, c'est-à-dire très précisément ce qu'il exalte dans ce discours devant le Conseil d'État.

Mais si Georges Pompidou était gaulliste, il avait aussi sa personnalité propre. De formation humaniste, il tendait toujours vers la conciliation – ce qui n'est pas incompatible avec l'autorité – et l'on s'en aperçut en plusieurs occasions et d'abord au lendemain de l'arrêt *Canal* rendu par le Conseil d'État, le 19 octobre 1962.

Rappelons sommairement les faits. Le 8 avril 1962, les accords d'Évian mettant fin à la guerre d'Algérie avaient été approuvés par referendum. Or la loi soumise à la ratification du peuple français autorisait également le chef de l'État à prendre par ordonnance ou par décret en Conseil des ministres « toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application de ces accords ». En se fondant sur cette habilitation, le général de Gaulle avait institué, par une ordonnance du 1^{er} juin 1962, une juridiction d'exception : la « cour militaire de justice », dont la mission était de juger, suivant une procédure spéciale et sans recours possible, les auteurs et les complices d'infraction en relation avec les événements d'Algérie. Peu après, cette cour militaire de justice condamna à mort des responsables de l'OAS : MM. Canal, Robin et Godot. Ceux-ci, naturellement, saisirent le Conseil d'État d'un recours en annulation dirigé contre l'ordonnance ayant institué cette juridiction d'exception. Pour les condamnés, c'était là la seule issue possible. Et, par un arrêt *Canal* du 19 octobre 1962, le Conseil d'État annula l'ordonnance du président de la République, au motif que la procédure prévue devant cette cour militaire de justice avait un caractère attentatoire aux principes généraux du droit pénal et, surtout, que toute voie de recours était exclue. Pour le Conseil d'État, la validité de l'ordonnance instituant la cour militaire de justice était en cause : le président de la République n'avait pas reçu une délégation du pouvoir législatif mais seulement délégation d'un pouvoir d'intervenir dans le domaine

législatif. Autrement dit, le chef de l'État s'était vu simplement permettre d'étendre son pouvoir réglementaire dans un domaine qui était normalement législatif.

Cet arrêt du Conseil d'État provoqua, on s'en doute, la colère du général de Gaulle. Son ressentiment était d'autant plus vif que plusieurs membres du Conseil d'État avaient, au cours des derniers mois, exprimé leur opposition radicale à sa politique en Algérie. Comme toujours en pareille circonstance, le Général se montrait résolu à agir vite et énergiquement.

Sur-le-champ, le président de la République fit donc part de son mécontentement, en particulier par le moyen d'un communiqué émanant de Matignon que Georges Pompidou et Jean Donnedieu de Vabres, tous deux anciens du Conseil d'État, se trouvèrent contraints d'avaliser. Il y était stipulé que le Conseil d'État avait pris une décision regrettable et, qu'en toute hypothèse, la justice passerait. Déchiré entre son attachement au Général et le lien qu'il avait gardé avec le Conseil d'État, Jean Donnedieu de Vabres ne cachait pas l'inconfort de la situation où il se trouva alors avec Georges Pompidou.

Le trouble s'accrut encore quand on apprit que le chef de l'État entendait saisir l'occasion pour procéder à une réforme du Conseil d'État qui n'aurait peut-être pas menacé l'institution dans son existence même, mais, à coup sûr, dans son rôle et ses attributions.

Bien que Georges Pompidou, à ma connaissance, n'ait jamais exprimé la moindre opinion sur cet épisode, on sait qu'il se trouva à ce moment-là dans une position particulièrement désagréable. S'il pouvait comprendre l'état d'esprit du Général, il ne jugeait pas raisonnables les conclusions qu'il voulait en tirer. Par les témoignages de Jean Donnedieu de Vabres et de Roger Belin, on sait aussi qu'il s'employa non seulement à calmer le président de la République, mais à faire en sorte que la réforme envisagée n'aille pas trop loin. « *Dans toute cette affaire, Georges Pompidou laissa le temps au temps et joua l'apaisement* », précisait Jean Donnedieu de Vabres. Il essaya autant qu'il le put d'orienter la réforme vers des dispositions de caractère technique.

Finalement, la réforme de 1963, menée par l'ambassadeur Léon Noël, lui-même ancien du Conseil d'État, aura une portée limitée, comme le souhaitait le Premier ministre. Point essentiel : l'indépendance du Conseil d'État ne se trouva pas mise en cause. Toujours d'après ces témoignages, Georges Pompidou obtiendra aussi du Général que les membres du Conseil d'État qui s'étaient lancés dans le combat politique pour l'Algérie française puissent regagner le Conseil. « *Pompidou comprenait les raisons du Général, observait Roger Belin, mais il ne voulait pas placer les membres du Conseil d'État dans une position différente des autres fonctionnaires.* »

À la même époque, il semble aussi que Georges Pompidou ait nourri des doutes quant à la possibilité d'instituer l'élection du président de la République en suffrage universel direct par la voie de l'article 11 de la Constitution, c'est-à-dire sans demander l'avis des assemblées. Ce faisant, il rejoignait le Conseil d'État qui avait émis un avis défavorable sur le recours à cette procédure jugeant qu'en l'espèce, l'article 84 de la Constitution devait être utilisé. Jean Donnedieu de Vabres viendra au Palais-Royal plaider la cause du gouvernement en faisant valoir que la loi de 1875 instituant la III^e République évoquait aussi « *l'organisation des*



pouvoirs publics», comme le stipule l'article 11. L'effort d'explication ne sera pas couronné de succès. La réforme sera finalement adoptée par le biais de l'article 11, contre l'avis du Conseil d'État, et sans doute aussi contre la conviction intime de Georges Pompidou.

Au printemps dernier, à l'initiative du président Jean-Louis Debré, le Conseil constitutionnel a organisé un colloque analogue à celui qui nous réunit, sur le thème *Georges Pompidou et le Conseil constitutionnel*. J'eus l'honneur d'intervenir lors de cette manifestation et deux points me frappèrent après avoir consulté les archives du Conseil : d'une part, l'attachement très fort de Georges Pompidou aux leçons du général de Gaulle et, d'autre part, son souci de conciliation.

C'est à une conclusion du même ordre que conduit, me semble-t-il, cet aperçu des relations entre Georges Pompidou et le Conseil d'État, après son départ du premier des grands corps de l'État. Sur l'essentiel, c'est-à-dire la conception de la France, de son rôle dans le monde, une certaine idée de la République aussi, il ne fait guère de doute que sa proximité avec de Gaulle était éclatante, même s'il est vrai qu'ils n'avaient pas l'un et l'autre la même histoire. En revanche, Georges Pompidou avait son tempérament propre qui l'inclinait souvent à rechercher la convergence des points de vue. Il y mettait d'ailleurs parfois une résolution frappante. On le vit, par exemple, peu après son arrivée à Matignon, au printemps 1962, quand il mit en balance son poste pour obtenir la grâce du général Jouhaud, condamné à mort, et que le général de Gaulle voulait faire exécuter en tant que chef de l'OAS.

Avec Georges Pompidou, sans reniement des principes, le gaullisme prit un visage plus humain. Telle est la marque propre du second président de la V^e République, clairement perceptible dans ses rapports avec le Conseil d'État alors qu'il était chargé des responsabilités les plus hautes.

Georges Pompidou et le Conseil d'État : le point de vue d'un grand témoin

Édouard BALLADUR

Monsieur le Vice-président, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues,

Vous avez bien voulu me demander de m'exprimer à l'occasion des quarante ans de la disparition de Georges Pompidou. Je l'ai accepté de grand cœur, ma relation avec lui durant plus de dix ans et le souvenir tellement présent que j'en conserve m'y incitaient.

Permettez-moi de le rappeler, je ne l'ai pas connu lorsqu'il était membre du Conseil d'État puisque j'y suis entré plusieurs années après son départ. À la fin de 1963, alors Premier ministre, il a, sans me connaître, fait appel à moi pour

que je rejoigne son cabinet. J'imagine qu'il le fit à l'instigation de deux hommes aujourd'hui disparus et qui furent l'un et l'autre maîtres de conférences à l'ENA où je bénéficiai de leur magistère : Jean Donnedieu de Vabres, alors secrétaire général du gouvernement, et François-Xavier Ortoli, alors directeur du cabinet du Premier ministre. Lorsqu'il me reçut, il m'expliqua que je serais essentiellement chargé des questions sociales et des problèmes juridiques et administratifs. C'était un très vaste domaine, celui, avec le secteur économique, où les compétences propres du Premier ministre étaient les plus lourdes, et sa responsabilité la plus engagée. Il tenait à ce qu'en toutes circonstances fût maintenu un climat de confiance avec les interlocuteurs du gouvernement. Pour cela, me dit-il, il ne faut jamais leur tenir un double ou un triple langage selon ce que l'on croit être leur intérêt, mais leur dire clairement ce que l'on pense, ses intentions et ne jamais leur mentir. Durant les dix années que je passais auprès de lui, j'eus l'occasion de constater que c'était là son attitude constante, aussi bien dans le domaine national qu'international ; il y voyait le seul moyen d'établir avec ses interlocuteurs, français ou étrangers, malgré les divergences de points de vue, des relations stables et confiantes. En outre, il n'était guère porté à masquer sa pensée, mais plutôt enclin à l'affirmer avec éclat, sans se soucier de l'opinion courante. Il lui arrivait d'y mettre quelque provocation.

On a rappelé ce que fut la carrière de Georges Pompidou, exceptionnelle à bien des égards, à la fois par son déroulement et son aboutissement. Il avait coutume de dire qu'il était en quelque sorte soumis à un rythme septennal : sept ans dans l'enseignement à Marseille et à Paris, sept ans au Conseil d'État, sept ans dans des activités privées, à peu près sept ans à Matignon. Il le disait lorsqu'il commençait son mandat présidentiel en 1969, sans se douter qu'il ne le terminerai pas.

Je voudrais rappeler un moment de cette carrière, celui où, à Matignon, il dirigea durant six mois le cabinet du général de Gaulle, président du Conseil :

En 1958, celui-ci se consacrant essentiellement aux questions posées par l'avenir de l'Algérie et la rénovation de nos institutions publiques, lui avait confié le rôle d'un véritable *alter ego*, au centre de l'activité réformatrice dont portent la trace les multiples ordonnances publiées à cette époque. Selon Georgette Elgey, dans la conclusion de son livre sur la IV^e République, on peut voir en lui, à cette époque, une sorte de vice-président du Conseil : « *Il veille, écrit-elle, à ce que l'harmonie règne au sein du gouvernement, règle les conflits qui peuvent naître entre les uns et les autres.* » Entre le général de Gaulle et lui l'osmose est telle qu'il n'est pas besoin de notes pour ordonner ou rendre compte, ils s'informent l'un et l'autre de vive voix ; avec les ministres ou les membres du cabinet, Pompidou entretient des rapports oraux directs ou par téléphone, si bien qu'il n'en demeure guère de traces écrites. Selon le témoignage d'Olivier Guichard, de Gaulle lui aurait dit en 1959 : « *L'Histoire ne saura jamais tout ce qu'a fait Pompidou dans ces six mois d'organisation de la V^e République.* » Il fut également, avec Roger Goetze, la cheville ouvrière du comité présidé par Jacques Rueff qui préparait la réforme économique et monétaire, en même temps que, secondé par Raymond Janot, il présidait le comité interministériel d'experts chargé de mettre au point le texte de la nouvelle Constitution.

Plus tard, ce fut un Premier ministre exceptionnel non seulement par sa compétence et son esprit de mesure, par son intuition des attentes des Français, par la vigueur de son caractère, qui l'amena parfois à avoir des opinions différentes de celles de De Gaulle pour lequel il éprouvait admiration et attachement, mais surtout parce qu'il avait une vue très claire de ce qui lui paraissait essentiel : doter la France d'une force économique sans laquelle, affirmait-il, rien ne serait possible ni pour améliorer le progrès social, ni pour assurer l'indépendance nationale. À ses yeux, tout devait être subordonné à cet objectif ; le renouveau industriel qu'a connu la France pendant les onze années de sa présence au pouvoir est largement dû à l'acharnement avec lequel il mit en œuvre tous les moyens nécessaires pour y parvenir, sans se soucier des critiques, toujours les mêmes, à croire que si l'on se préoccupe du dynamisme de l'économie, c'est qu'on est fermé aux préoccupations sociales. J'eus moi-même l'occasion de le vérifier.

Revenons au Conseil d'État où il a passé sept années dont il gardait un très bon souvenir. Il fut un rapporteur remarqué à la section du contentieux et suffisamment apprécié par tous pour être élu secrétaire général de l'Association des membres du Conseil d'État, bien qu'il fût à l'époque également chef du cabinet du général de Gaulle, alors loin d'un pouvoir auquel il s'opposait avec vigueur. C'est bien la marque de la liberté de l'esprit qui régnait au Conseil d'État. Elle y règne toujours, le numéro des républiques n'y change rien.

Pourquoi a-t-il réussi au Conseil d'État ? Non seulement parce qu'il s'y plaisait, qu'il goûtait la liberté laissée à chacun dans ses opinions comme dans ses comportements dès lors qu'était respectée une tolérance réciproque qui est le visage de la politesse, mais parce que, plus fondamentalement, il y avait une sorte de connivence entre la forme de son esprit et les habitudes de pensée du Conseil. Il m'en a parlé souvent, parfois d'un ton un peu moqueur, avec une sorte d'ironie amicale : « *N'oublions jamais*, me disait-il, *qu'au Conseil d'État les arrêts comme les avis se limitent à la question qui est posée et au sujet que l'on doit traiter, ce qui n'est pas seulement une volonté de prudence mais surtout une ascèse intellectuelle qui manifeste le désir de s'en tenir à son rôle sans le dépasser et d'assurer ses pas.* » Il ajoutait : « *Il n'est jamais plus heureux que lorsqu'il peut se dispenser de trancher une question qui ne lui est pas posée, ou qui selon lui ne se pose pas, et ne manque pas de le faire savoir dans ses décisions. Avez-vous observé combien souvent ses arrêts comportent la formule : "sans qu'il soit besoin de ..." ?* » Il appréciait également la concision des décisions et leur style, à ses yeux un peu pour la même raison : ne pas trop en dire, ne pas se lier les mains en évoquant des questions hors du sujet, être bref pour ne pas prêter à la critique ou à l'ambiguïté par des développements diffus, voire flous. « *Le style du Conseil d'État c'est son esprit même* », m'a-t-il dit plusieurs fois, en bon disciple de Malherbe. J'ajoute qu'il appréciait que le Conseil, dans ses avis comme dans ses arrêts, n'ait pas une conception fétichiste du droit et tienne compte des réalités. C'était ce qu'il appelait le bon sens qui, contrairement à ce que l'on peut croire, n'est pas une forme du scepticisme intellectuel, mais plutôt une manifestation d'honnêteté de l'esprit. Lorsqu'il fut membre du Conseil constitutionnel, il eut l'occasion de le démontrer, comme cela a été rappelé lors du colloque réuni il y a quelques mois, ce qui lui valut d'y acquérir une autorité qu'en son temps le président Léon Noël a soulignée.

C'était un homme complexe, il livrait peu de lui-même, malgré son apparente disponibilité. S'il n'y en eut peut-être pas dans notre histoire de plus mal connu, il en est en grande partie responsable : sa réserve, son horreur de l'emphase, fondées sur le respect de soi-même et des autres, ont contribué à donner de sa personne et de son caractère une image incomplète. Les qualités qui lui sont le plus fréquemment reconnues ne sont pas celles qui font rêver : réalisme, opiniâtreté, prudence, solidité. Certes, il n'en était pas dépourvu. Mais suffiraient-elles à expliquer sa vie ?

On peut rappeler les chances que Georges Pompidou a eues, qu'il a su saisir, et qui l'ont conduit à la tête de la France. Mais ces chances n'expliquent pas tout. D'autres ont eu les mêmes, et leur vie n'en a pas été bouleversée comme le fut la sienne.

Qu'on me permette ici de l'évoquer tel que je l'ai connu. Deux qualités en lui dominaient toutes les autres. Tout d'abord, les facultés de l'esprit : intuition, rapidité, mémoire, précision de l'analyse ; goût de ramener les questions à quelques données simples et claires en les débarrassant de tous les faux-semblants, la destruction de la comédie, en somme ; aptitude à dégager l'essentiel en donnant un éclairage nouveau à des problèmes examinés mille fois, à les replacer dans une perspective historique pour mieux apercevoir l'avenir. Souvent, l'on était frappé par la nouveauté d'une idée, d'une affirmation simple, à la fois inattendue et évidente, tellement indiscutable qu'on se défendait mal du sentiment de sa vérité presque banale. C'était ce qu'il appelait le bon sens, nom ordinaire donné à la première vertu de l'esprit, le jugement. La seconde qualité était le courage, dont il a témoigné toute sa vie durant : pour s'affirmer et tenir son poste dans les moments les plus difficiles, comme en mai 1968, sans rien céder sur l'essentiel ; pour faire front, face à la calomnie, et la réduire au silence ; pour défendre l'indépendance de la nation sans en rien laisser prescrire, au prix parfois d'une solitude dont il n'avait pas le goût, mais dont il estimait qu'il fallait courir le risque. Dans les derniers mois de sa vie, il en a fait la pratique quotidienne, comme si elle allait de soi. De cela, il ne parlait guère.

Je l'ai entendu dire bien souvent : « *Si vous connaissez l'orthographe et le calcul mental, vous êtes dans une petite minorité, et si vous y ajoutez le bon sens et le courage, alors vous êtes un homme exceptionnel.* »

S'il est resté inconnu, c'est sans doute qu'il détestait les effusions et les confidences. Mais c'est aussi que les divers aspects de sa personnalité en faisaient un homme souvent insaisissable, rebelle à toute définition simple.

Avec le sens de la relativité des choses, il était le contraire d'un sceptique, et manifestait un attachement constant à ses convictions comme à ses amitiés ; cuirassé d'indifférence par nécessité et devoir d'État, il était d'une sensibilité très vive et d'une grande fidélité ; autoritaire, il avait le goût de la discussion et du contact avec autrui, le besoin d'expliquer, une préférence pour les hommes dotés d'une forte personnalité qui prennent leurs risques et savent s'affirmer ; prudent et circonspect, il s'impatientait devant la lenteur de l'exécution une fois la décision prise ; volontiers ironique et même mordant, il manifestait beaucoup de scrupules dans ses rapports avec les hommes, évitant de froisser leur sensibilité ou de léser leurs intérêts légitimes ; aimant réfléchir, peser le pour et le contre,



avec le goût de la méditation longuement menée en solitaire, il se décidait très vite et sans retour dans les moments difficiles, comme en mai 1968, où il fallait faire face à une menace de guerre civile, ou en août 1971, quand il tenta de mettre la France à l'abri des désordres monétaires internationaux qui n'ont pas cessé depuis plus de quarante ans ; réaliste, il avait le scrupule de ne pas faire naître, par ses promesses ou ses propos, des espoirs qui seraient déçus, et pourtant il demeurait optimiste ; attaché à la tradition, il était également soucieux du progrès de la France, mais voulait avancer d'un pas tel qu'il ne fût pas obligé de reculer ou de contraindre ; partisan de l'ordre, dans lequel il voyait la seule garantie de la liberté, il croyait à la nécessité d'un mouvement qui intégrerait les aspirations nouvelles dans une histoire qu'il concevait comme un constant renouvellement ; imprégné de ses fonctions, en acceptant comme un fardeau la solitude, il était d'un abord simple, facilement de plain-pied avec son interlocuteur, désireux de rencontrer et de comprendre ; réaliste, il a eu des vues prémonitoires, par exemple sur la pénurie alimentaire alors qu'il n'était question que de surproduction agricole, sur la crise de l'économie internationale quand beaucoup n'étaient préoccupés que des méfaits de la croissance, sur les dangers menaçant la liberté qui n'est jamais un fait acquis irréversible ; on le présentait comme ayant le goût des compromis : il en avait le sens mais il savait être intractable, tel un Romain du temps de la République.

Il n'a pas rempli son rôle à la tête de l'État de manière exclusive, contrairement à ce qui a souvent été dit. Certes, il voulait être informé de tout et considérait que les initiatives importantes du gouvernement devaient être préalablement discutées avec lui : « *Nous n'avons pas chacun un secteur dont nous sommes respectivement responsables ; nous ne devons pas faire les choses séparément, mais ensemble* », a-t-il dit un jour au Premier ministre. Il envisageait ses rapports avec lui comme une collaboration quotidienne, tout en souhaitant lui laisser une large liberté d'appréciation, d'action et de décision. À la vérité, il devait prendre sur lui pour accepter une décision qu'il ne croyait pas bonne. S'il s'efforçait de faire la part des choses, ce n'était pas par indifférence.

Il travaillait beaucoup, très régulièrement et très rapidement. Il avait le goût des textes, de l'écrit, de ce qu'il écrivait et de ce qu'on lui écrivait, pour mettre en forme sa propre pensée et connaître celle d'autrui. On retrouvait sa manière : style simple et clair, sans fioritures ; souci de ramener les idées et les faits à leur vérité, à leur réalité élémentaire, de dissiper les illusions non sans y prendre quelque délectation ; défiance envers les grands mots, le lyrisme : « *Je ferais volontiers mienne la pensée de Braque : "Je ne cherche pas l'exaltation, la ferveur me suffit"* », déclara-t-il dans une conférence de presse.

Il aimait confronter sa pensée à celle des autres et acceptait de bonne grâce les critiques. Mais il affirmait : « *Celui qui décide est, en définitive, toujours seul au moment de la décision. Il n'y a pas de décision collective. Et c'est mieux ainsi, car sans cela il n'y aurait pas non plus de responsable.* »

Cet homme secret, qui ne se livrait guère, était étonnamment libre et ouvert quand il avait accordé sa confiance. Autant il appréciait peu que des questions lui fussent posées, autant il aimait parler spontanément et longuement de ses intentions, de ses entretiens, allant même parfois jusqu'à s'excuser de ne pas

avoir fait part d'un projet, d'un échange de vues avec tel ou tel, dont il pensait que ceux qui étaient à ses côtés avaient intérêt à le connaître. Il disait alors : « *Il faut que je vous prévienne de ce qui va se passer, vous avez le droit de savoir.* » Le droit ? Il ne s'agissait pas de l'exercice d'une prérogative, mais d'un témoignage qu'il entendait donner.

Peu porté aux confidences, aimant moins encore en recevoir qu'en faire, détestant tout ce qui était explication de soi, justification, il faisait dans le tête-à-tête suffisamment confiance à la finesse de son interlocuteur pour préférer l'allusion à la proclamation, le sous-entendu au discours logique, l'intuition à l'argumentation. Son cœur et son esprit étaient une forteresse bien gardée où l'on ne pénétrait pas par effraction. Mais qui était invité à y entrer – ce n'était jamais qu'implicite – était toujours bien accueilli.

Quelles furent ses relations avec le Conseil d'État lorsqu'il était Premier ministre, puis président de la République ? L'idée qu'il s'en faisait, il l'a résumée dans le discours qu'il prononça devant l'Assemblée générale le 28 avril 1970.

Il rappelait que, sous la direction du président Bouffandeau, il y avait appris le droit public, largement l'œuvre du Conseil d'État.

Mais, affirmait-il, de perfectionnement en perfectionnement, notre droit public, dont la vertu première était la simplicité et la souplesse, s'était progressivement compliqué au point de dérouter parfois les plus perspicaces. Dans le réseau complexe des règles et des principes, ni l'administrateur ni le citoyen ne se retrouvaient plus.

De cette situation, la responsabilité première incombait à l'organisation moderne de la société, caractérisée par la complexité des relations entre les hommes et entre les groupes ; elle ne pouvait s'accommoder d'un droit sommaire.

Mais elle avait tout à gagner cependant à ce que ce droit reste simple et clair et dans cette tâche les travaux du Conseil d'État avaient une place éminente. Statuant au contentieux ou prononçant ses avis en matière administrative, il devait se garder du dogmatisme, pour rechercher l'efficacité, la souplesse, « *je dirai même, ajoutait-il, le dépouillement* ». On retrouve là son souci de la concision. « *La condition première du respect du droit, c'est qu'il soit connu et compris de ceux auxquels il s'adresse comme de ceux qui l'appliquent.* »

« *Mais, poursuivait-il, c'est également au sens même de l'action du Conseil d'État que dans le temps présent nous devrions réfléchir.* »

« *La conception d'où est issu tout notre droit était naguère celle d'un État fort, mais limité aux compétences les plus caractéristiques de la puissance publique : la Justice, la Défense, l'Ordre. Dans ces domaines, l'État exprimait seul l'intérêt général.* »

« *Ses décisions s'imposaient aux citoyens et restreignaient leur liberté. Juge des relations entre un État fort et des citoyens isolés, il était inévitable et souhaitable que le Conseil d'État devint progressivement le protecteur des libertés individuelles, et pour cela soumit l'action de l'État au respect, sous son contrôle, d'un certain nombre de principes généraux progressivement définis.* »

« *Il ne saurait être question, déclarait-il, de renier l'œuvre de cette jurisprudence. La défense de l'individu devait demeurer l'une des préoccupations dominantes du Conseil d'État.* »

« Mais notre société et donc notre droit avaient changé depuis un siècle. Suscité par l'évolution économique et sociale, l'intervention de l'État touchait la plupart des aspects de la vie collective et de l'existence des individus. Dès lors, l'action des pouvoirs publics s'adressait non plus seulement à des individus isolés, mais à des groupes qui, dans la meilleure des hypothèses, n'avaient de l'intérêt national qu'une vision fragmentaire, et qui le plus souvent, n'avaient d'autre préoccupation que la défense de la situation qui leur était propre ou la revendication des avantages qu'ils exigeaient.

« Seul l'État pouvait avoir de l'intérêt général une vision complète et désintéressée ; seul un pouvoir fort librement désigné et accepté pouvait préserver le bien de tous contre des appétits particuliers et contradictoires.

« Il en résultait que la conciliation entre l'autorité de l'État et les droits du citoyen, objectif permanent de l'action du Conseil d'État, se présentait désormais dans des conditions différentes, dont la législation comme la jurisprudence du Conseil d'État devaient tenir compte.

« Dès lors, le temps n'était plus où dans un pays tel que le nôtre l'autorité de l'État pouvait apparaître comme une menace pour la liberté du citoyen, elle en constituait au contraire la plus solide et la meilleure garantie. Conception qui faisait d'un État fort le meilleur garant des libertés. »

Voilà qui n'a rien perdu de son actualité.

Pour terminer, j'évoquerai ce que fut son attitude dans les relations entre le Conseil d'État et le gouvernement, lorsqu'il était Premier ministre ou président de la République. En 1962 l'arrêt *Canal* donna naissance à une véritable crise. Chacun se souvient qu'il annula une ordonnance du 1^{er} juin 1962 qui instituait une cour militaire de justice dont le gouvernement estimait qu'elle était indispensable pour maîtriser les troubles suscités par l'OAS en France métropolitaine comme en Algérie. Je n'ai nulle intention d'entrer dans une discussion sur le bien-fondé ni de l'ordonnance ni de l'arrêt du Conseil d'État auxquels le gouvernement de l'époque fit grief d'appliquer de façon un peu sommaire, c'est-à-dire trop cartésienne, les principes généraux du droit pénal. Le président de la République d'alors en conçut un vif mécontentement et envisagea de réformer profondément non seulement la procédure devant le Conseil d'État, mais son rôle lui-même.

À cet effet, une commission fut réunie. Première précaution utile. Elle délibéra durant de nombreux mois, le Premier ministre Georges Pompidou mit peu de zèle pour en accélérer les travaux et en appliquer les recommandations qui, l'émotion plusieurs mois plus tard étant quelque peu retombée, étaient d'ailleurs fort mesurées ; sans doute estimait-il que le Conseil d'État avait eu tort, ce qui peut évidemment se discuter, mais ce qui correspondait à sa conception d'une justice administrative qui doit tenir compte des réalités de l'heure et se méfier des argumentations théoriques, mais il pensait qu'il n'y avait pas lieu d'en tirer des conséquences extrêmes. Finalement, ce fut son point de vue qui l'emporta. Je l'ai déjà indiqué, Georges Pompidou conservait pour le Conseil d'État un attachement qui ne tenait pas uniquement au sentiment ou au souvenir, mais aussi à l'esprit, il estimait que son rôle assurait un certain équilibre de nos institutions qu'il désirait voir respecter.

Il eut une attitude de même nature lorsqu'il souhaita qu'il ne fût pas gravement fait grief aux membres du Conseil d'État qui avaient pris, lors de l'indépendance de l'Algérie, des positions très hostiles à la politique du gouvernement. Je me souviens que lors de sa visite au Conseil d'État le 28 avril 1970, alors qu'il était président de la République, Georges Pompidou salua amicalement Alain de Lacoste-Lareymondie, esprit brillant mais parfois excessif, caractère chaleureux mais parfois aventureux, en déclarant à la cantonade : « *Voilà quelqu'un qui m'a donné bien du mal.* »

Enfin, lors du référendum constitutionnel de 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel, Georges Pompidou soutint la décision du général de Gaulle d'y faire procéder par un référendum qui n'avait pas été précédé par des délibérations parlementaires approuvant cette réforme. On pouvait hésiter compte tenu de ce qu'était le texte même de la Constitution de 1958, mais il lui semblait qu'il fallait dans des circonstances graves laisser les mains libres non pas au président de la République, mais au peuple souverain appelé à décider, sans en brider les choix par une procédure trop contraignante. La campagne électorale portait d'ailleurs essentiellement sur ce point beaucoup plus que sur la nécessité de faire élire le président de la République au suffrage universel. Le référendum fut approuvé; dès lors, on pouvait considérer que, la campagne ayant porté essentiellement sur la procédure de révision constitutionnelle, celle-ci avait été implicitement validée par le peuple lui-même. J'eus l'occasion, de nombreuses années après, d'en parler avec M. Mitterrand alors qu'il était président de la République et moi-même Premier ministre, et je développai ce point de vue en quelque sorte à froid, car il n'était ni dans ses intentions ni dans les miennes de recourir à un référendum sur un sujet quelconque et, de toute façon, nous ne pouvions le faire qu'ensemble, ce qui était une hypothèse vraiment théorique. M. Mitterrand me confirma que, selon lui aussi, la procédure de révision constitutionnelle avait été soit validée soit précisée, selon l'idée qu'on s'en faisait, lors du référendum de 1962. Cette position était également celle de Georges Pompidou.

Que conclure ? Qu'en somme Georges Pompidou se faisait du rôle du Conseil d'État la même idée que de la politique, un équilibre entre principes et réalités, entre raisonnement logique et intuition des nécessités du moment, un refus des dogmatismes figés, un souci de la tolérance qui ne va pas sans une certaine dose de scepticisme envers les foucades des modes, scepticisme à mesurer avec soin afin d'éviter le cynisme.

Il était attaché à son rôle, à sa place dans les institutions; attaché aussi à l'atmosphère qui y régnait, où le souci de l'autorité de l'État et des nécessités de sa gestion se conjuguaient au respect des libertés individuelles, où les attachements partisans des uns et des autres s'inclinaient devant l'intérêt public.

S'il a été heureux au Conseil d'État, s'il en a gardé un bon souvenir, s'il a bien compris ce qu'était son esprit même, c'est que celui-ci correspondait à la conception qu'il se faisait de ce que devait être la vie collective dans notre pays.

En le rappelant, j'ai rendu hommage à Georges Pompidou, mais aussi au Conseil d'État. Je vous remercie de m'en avoir offert l'occasion.

