L'Etat moderne peut-il être encore un Etat de droit ?

par Jean RIVERO

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

Jean Rivero appartient à la génération nouvelle des spécialistes du droit public et administratif qui continuent à illustrer la pensée française déjà si brillamment représentée en ce domaine au début de ce siècle par des auteurs comme Duguit et Hauriou.

Dès la fin de ses études de doctorat, Jean Rivero public en 1934 un ouvrage qui fait autorité sur « Les mesures intérieures administratives ». Alors qu'il prépare son agrégation, la maîtrise, dont il fait déjà preuve amène le doyen Henri Berthelemy à l'appeler à collaborer à la 13e édition de son « Traité de Droit Administratif ». Après la réussite brillante de son agrégation, Jean Rivero est nommé professeur à la Faculté de Droit de Poitiers.

Fait prisonnier sur notre sol aux heures douloureuses de 1940, il reprend, après une captivité de 5 ans, sa carrière de juriste extrêmement averti de la technique de son métier et très ouvert sur tous les problèmes que pose l'évolution du droit contemporain.

Il publie en 1948 un ouvrage sur le régime des nationalisations, problème dont il suivra le développement dans différents articles de revue. C'est à la même époque qu'il est nommé professeur à l'Ecole Nationale d'Administration de Paris où sont formés actuellement, on le sait, les hauts fonctionnaires français.

Il s'intéresse aux aspects économiques et sociaux du droit public. La grève dans les services publics, les conventions collectives et le droit public, la compétition de l'Etat et des groupes d'intérêts, tels sont quelques thèmes qui retiennent, dans cet ordre d'idées, son attention. Mais il se penche aussi sur des sujets

plus austères : la réforme du contentieux administratif, le rôle des juges — dont on dit qu'ils gouvernent..., la formation juridique des fonctionnaires administratifs, formation selon lui indispensable et irremplaçable.

C'est assurément la méthode juridique rigoureuse qui est la sienne et la tournure de son esprit qui comprend tous les systèmes juridiques sans se laisser enfermer par aucun d'entre eux qui lui valent sa nomination, en 1954, à une chaire de droit public à la Faculté de Droit de Paris, où il est appelé aussi à diriger la conférence d'agrégation de droit public. En cette chaire, il fait un enseignement de haute valeur scientifique et humaine sur la matière difficile que constitue le droit administratif comparé. Mais il n'oublie pas ses préoccupations sociales puisqu'il vient de publier en 1956 avec son collègue Jean Savatier un traité sur le droit du travail.

Jean Rivero a été plus d'une fois l'invité des universités belges. La Faculté de Droit de Liège n'avait pas encore eu l'honneur et la joie de le recevoir. Il a bien voulu publier dans nos « Annales » le texte des leçons magistrales qu'il a faites à nos étudiants.

Léon MOUREAU,
Professeur ordinaire à la Faculté de Droit.

Les temps que nous vivons incitent aux examens de conscience. Je ne pense pas qu'il faille en abuser ; Péguy nous le rappelle : s'il est méritoire de s'essuyer les pieds avant de franchir le seuil du Temple, il faut tout de même, à un moment, suspendre cet exercice purificatoire, et se décider à entrer. Ainsi, notre Occident, notre Europe, contestés, divisés, ne sauveront point leurs valeurs et leur civilisation s'ils se bornent à les passer au crible de leur esprit critique, et, comme on dit volontiers aujourd'hui, à les repenser, au lieu de les vivre.

Malgré tout, nous ne pouvons pas, nous juristes de droit public, n'être pas attentifs à cette évidence qu'est la transformation de l'Etat, dans ses tâches et dans ses structures ;

l'ampleur du phénomène, l'accélération de son rythme, nous arrachent au « confort intellectuel », privilège des temps paisibles ; que nous le voulions ou non, les faits nous imposent une incessante remise en question des constructions et des catégories juridiques dans lesquelles nous avons été nourris ; ce n'est pas là une simple nécessité de l'intelligence, mais bien une obligation pratique ; l'insertion dans le droit des formes nouvelles de l'action du pouvoir ne peut se réaliser qu'au prix d'un perpétuel réajustement de ce droit. Ce qu'on appelle en France la crise du droit administratif n'a pas d'autre cause.

Notre système de droit public a achevé de préciser ses grandes lignes à la charnière du XIXe siècle et du nôtre. Il est né dans le monde libéral, en fonction des postulats de l'Etat libéral. Les temps ont changé. Mais le système, dans ses lignes essentielles, demeure. Comment ne pas nous demander, dès lors, dans quelle mesure il a conservé sa vertu ? Comment ne pas nous demander si, en le professant, en le défendant, nous ne nous acharnons pas à prolonger par des étais fragiles la durée d'une vieille maison déjà condamnée, à retarder un inévitable écroulement, à maquiller un cadavre ?

Or, la notion de l'Etat de droit est au cœur du système. En elle, les hommes du XIXe siècle ont cru trouver, sur le terrain des relations entre l'exécutif et ses sujets, la règle suprême de la liberté. Elle est devenue l'un des maîtres-mots de l'Occident, en quelque langue qu'on la formule : Rechtstaat, Rule of law, principe de légalité. Elle a pris valeur de slogan ; les guerres de l'Occident se sont faites pour « le Droit et la Liberté » ; à ces abstractions, on a demandé d'échauffer l'héroïsme des combattants. Et je ne veux point d'autre témoignage de cette popularité du concept que votre hymne national ; la Brabançonne unit, en une indissociable trilogie, « Le Roi, la loi, la liberté » : le Roi, c'est-à-dire le pouvoir nécessaire à toute société, mais un pouvoir limité par la Loi, et ainsi, serviteur et non plus adversaire de la Liberté. En trois mots, c'est toute l'idéologie de l'Etat de droit. Après la défaite des fascismes, elle paraissait, en 1945, redevenue le patrimoine commun de l'Occident ; l'Allemagne, qui en avait été le ber-

ceau avec Gneist, lui renouvelait sa fidélité par delà le reniement national-socialiste. Rarement formule juridique avait connu pareil destin.

Seulement, une formule juridique ne dure qu'autant qu'elle est efficace, c'est-à-dire qu'elle atteint ses fins. Notre discipline est tout entière au service de l'homme ; que ses constructions cessent de s'accorder aux nécessités de la vie sociale, à l'état des mœurs, des consciences, des techniques, les voilà reléguées dans l'histoire.

Le principe de légalité, sous son apparent triomphe, n'est-il pas, d'ores et déjà, marqué pour ce destin ? Le problème ne peut pas ne pas se poser, et il se pose sur deux terrains, celui de l'ordre, et celui de la liberté.

Le propre de la règle, c'est de créer l'ordre ; l'arbitraire qui dicte les solutions d'espèce aboutit, quasi-nécessairement, au chaos ; la règle, par sa générosité et son impersonnalité, est ordonnatrice.

Mais, par là même, elle libère ; en faisant échapper l'homme aux jeux du bon plaisir, en rendant prévisibles les comportements d'autrui, elle crée la sécurité, la possibilité de se déterminer en connaissance de cause ; elle dessine à chacun la sphère au sein de laquelle il peut se mouvoir librement.

Or, sur ces deux terrains, l'Etat de droit peut aujourd'hui susciter quelques inquiétudes, si on le confronte avec les deux révolutions dont les houles ne cessent pas de déferler sur nous.

La première est la révolution technique : les tâches nouvelles dans lesquelles l'Etat, du fait des bouleversements de la technique et de l'économie, se trouve universellement engagé, peuvent-elles encore s'accommoder de la rigidité du principe de légalité ? Cette rigidité n'a-t-elle pas chance de paralyser, d'alourdir, d'engendrer ainsi l'impuissance, c'est-à-dire le désordre ?

Quant à la révolution politique de notre temps, une formule la résume, et c'est l'avènement des masses ; « passage de la démocratie gouvernée à la démocratie gouvernante », dit mon collègue et ami Burdeau ; sous cette formule abstraite, entendez un phénomène très concret ; non seulement l'universelle extension du suffrage, mais encore la relève au pouvoir des

cadres bourgeois, des notables dans lesquels le plus grand nombre a placé longtemps sa confiance, par des hommes qui reflètent directement les volontés et les passions de la masse. Et ceci pose une question nouvelle : face à ce pouvoir transformé, le principe de légalité reste-t-il, pour la liberté, une garantie ? L'homme peut-il encore se fier à lui pour le garder de l'arbitraire ?

Telle est la double interrogation à laquelle nous allons chercher une réponse ; mais, comme il faut toujours assurer son vocabulaire, nous aurons d'abord à considérer le contenu exact de la formule de l'Etat de droit, afin de délimiter l'objet précis de notre enquête.

§ I. — La conception classique de l'Etat de droit

Rechtstaat de Gneist, Rule of Law de Dicey, Principe de légalité des théoriciens français, c'est, à travers bien des nuances, une seule et même idée fondamentale : celle d'un Etat dans lequel l'action de l'exécutif est assujettie au respect de la règle de droit, par opposition au Polizeistaat, à l'Etat de police, dans lequel l'administration est entièrement libre de ses déterminations.

C'est l'idée de base. Pour la comprendre, il en faut saisir, tour à tour, les composantes historiques, la portée, et les modalités d'application.

— I —

Deux courants d'idées ont contribué à la naissance de notre concept.

Le premier, le plus ancien, le plus composite, est formé peut-être moins d'idées que de traditions et d'héritages. Dans le monde médiéval, dans ce qui survit de lui au sein des monarchies classiques, l'Etat n'est point le maître du droit, mais son gardien et son mainteneur. Le Roi de France, au jour du Sacre, jure d'« entretenir les nobles, laboureurs et marchands, en leurs bonnes lois et coutumes anciennes ». Et Fortescue, dans sa « Louange des lois d'Angleterre » peut écrire : « Un roi ne peut selon son bon plaisir changer les lois du Royaume » ;

la loi apparaît alors comme une donnée objective, inhérente aux structures de la société, aux formes de la vie, sur laquelle le pouvoir est sans prise.

Le monde médiéval, le monde d'ancien régime, est, d'autre part, un monde chrétien ; il garde foi en un droit naturel auquel la loi des hommes ne peut déroger, et qui la juge par la voix des théologiens et de l'Eglise.

Autre élément qui joue, dans le même sens : le prestige des Cours souveraines, gardiennes du droit, qui n'hésitent pas à affronter les agents de la Couronne pour les astreindre au respect de la règle : ainsi des Parlements à l'égard des intendants en France, ainsi, de façon d'ailleurs plus sereine, des grands juges de ce qui est devenu depuis la High Court d'Angleterre.

* * *

Mais ce premier courant n'eût peut-être pu prévaloir, du moins en France et sur le continent, contre la revendication par le Roi et ses gens d'un pouvoir élargi jusqu'aux limites de l'absolutisme, sans l'avènement des idées de 89.

On songe naturellement au principe de la séparation des pouvoirs interprété à la lumière du primat de la volonté générale. Dans la pensée révolutionnaire, la volonté générale est la source de tout pouvoir ; elle s'exprime par la Loi ; dès lors, ce pouvoir exécutif dont Montesquieu ne définissait le rôle qu'en formules quelque peu incertaines devient, purement et simplement, le pouvoir d'exécuter la Loi.

L'exécutif, serviteur de la Loi, devient *ipso facto* le gardien de la liberté : devançant la dénonciation socialiste de l'exploitation de l'homme par l'homme dans l'ordre économique, c'est l'obéissance de l'homme à l'homme dans l'ordre politique que les constituants de 89 ont cru pouvoir bannir de la Cité : obéir à l'exécutif, dès lors que celui-ci n'est que l'agent de la loi, c'est obéir à la loi elle-même, non à une volonté humaine étrangère. Et ce n'est finalement qu'obéir à soi-même, dans l'assimilation rousseauiste de la volonté générale à la volonté de chacun.

La mystique de la loi, la subordination à la loi de toute l'action exécutive, est affirmée au seuil de l'œuvre révolutionnaire : « Il n'y a pas en France d'autorité supérieure à celle de la Loi. Le Roi ne règne que par elle et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance » ; c'est la constitution de 1791. La tourmente apaisée, la Charte de 1814 lui fait un écho inattendu : « La puissance exécutive est celle qui permet d'assurer l'exécution des lois. » Le principe de légalité, le Rechtstaat, dès lors, est fondé : Otto Mayer marque fortement cela, lorsqu'il écrit : « La séparation a donné à la souveraineté de la Loi la garantie qu'exigeait l'Etat de droit » ; la subordination des organes et la subordination des actes de l'un aux règles posées par l'autre vont de pair dans cette construction, et s'appellent l'une l'autre.

Encore faut-il, pour que soit effective la liaison de l'exécutif par la Loi, qu'elle soit sanctionnée ; c'est-à-dire que le Citoyen puisse en appeler au juge si le pouvoir excède ses limites ; l'individualisme de 89 fournit une base à ce recours ; dans la perspective révolutionnaire, l'individu peut opposer ses droits aux prétentions du pouvoir, même lorsque celui-ci se réclame de l'intérêt général, parce que ses droits sont préexistants à l'organisation sociale, et qu'elle est liée par eux. Il faut bien marquer le lien entre la philosophie des droits de l'homme et le principe de légalité ; que l'homme cesse d'être considéré comme une personne ayant en elle-même sa raison d'être, qu'il ne soit plus qu'une parcelle du groupe social, un serviteur de la communauté, aussitôt, la possibilité pour lui de se dresser, fort de son droit, contre ceux qui incarnent cette communauté disparaît ; il n'y avait plus, dans le droit national socialiste, de recours organisé contre les décisions du pouvoir ; il n'y en a pas dans le régime soviétique.

— II —

Voici donc quelques-uns des éléments qui ont formé notre système ; précisons-en la portée, au double point de vue de la règle et de la sanction de la règle.

Vous avez perçu, entre la tradition d'ancien régime et la conception révolutionnaire, un hiatus : celle-ci, toute politique dans son inspiration, fondée sur la séparation et la hiérarchie du

législateur et de l'exécutif, n'eût courbé la volonté de l'administration que devant la seule loi formelle ; la tradition antérieure, au contraire moins précise, mais plus exigeante, impliquait, au-dessus ou en dehors du pouvoir, un droit qui le liait, par delà même la règle écrite.

Cette dernière conception a donné, au principe de légalité, sa vraie dimension. Dans le monde anglo-saxon, où la maxime, cependant fondamentale, de la souveraineté rigoureuse et totale du Parlement laisse paradoxalement le juge maître, en fait, du Common Law, c'est-à dire de l'essentiel du droit, les agents publics sont assujettis, non seulement au respect des actes du Parlement, mais encore au respect du droit élaboré par le juge. De même en France, la jurisprudence du Conseil d'Etat, les principes généraux qu'elle reconnaît, lient l'administration au même titre que l'acte pris par le législateur.

Ainsi, le principe de légalité ne signifie pas seulement que l'administration est liée par la volonté d'un pouvoir politique qui lui est supérieur, mais, plus largement, qu'elle est tenue de respecter le droit, quels qu'en soient les modes d'élaboration.

De plus, le principe de légalité, par une sorte de phénomène de contagion, aboutit à l'affirmation du primat de la règle générale sur la décision particulière, même lorsque l'une et l'autre émanent de l'administration : « *Tu patere legem quem fecisti* » : Respecte la loi que tu as faite ; lorsque l'administration a reçu le pouvoir de poser des règles générales, elle se voit interdire d'y déroger dans ses décisions individuelles.

Liée par la loi formelle, par la jurisprudence, par ses propres règlements, l'administration est-elle donc réduite à un rôle de pure exécution matérielle, privée de toute initiative ?

Non ; car l'Etat de droit, par définition, laisse à l'exécutif sa liberté d'action dès que s'effacent les exigences de la règle ; la distinction de la légalité et de l'opportunité, de la compétence liée et du pouvoir discrétionnaire, apparaît ici fondamentale : l'administration est liée par des règles générales ; mais la règle générale, par définition, demeure abstraite, ne peut embrasser toutes les circonstances particulières dont l'action administrative requiert la prise en considération ;

dans ce domaine, elle conserve donc le pouvoir de se déterminer librement, au vu des données de fait.

Bien entendu, ce dosage pratique entre les exigences de la légalité et la compétence liée d'une part, et la zone d'appréciation discrétionnaire de l'opportunité d'autre part, est susceptible de varier, selon les pays, les époques, les branches de l'activité administrative ; parfois, le droit réduit au minimum ses exigences, et laisse l'administration maîtresse de la plupart des éléments qui commandent la décision ; parfois au contraire celle-ci est enserrée dans un réseau de prescriptions minutieuses. Mais ce que le Rechtstaat, par contre, exclut absolument, c'est l'existence d'actes entièrement soustraits au droit, totalement abandonnés, dans tous leurs éléments, à l'arbitraire administratif.

* * *

Le principe de légalité soumet donc l'action administrative à la règle de droit, c'est-à-dire tout à la fois, à la loi formelle, aux règles jurisprudentielles, et même aux règles que l'exécutif élabore lui-même ; mais la règle est morte si le juge ne la vivifie pas ; il n'y a pas d'Etat de droit sans recours donné au particulier pour faire sanctionner la violation de la légalité par l'administration. La seconde pièce du système, après la loi, c'est le juge ; l'Etat de droit, c'est l'Etat dans lequel les violations de la légalité par l'administration peuvent être constatées et sanctionnées par un juge.

— III —

Bien entendu, cette définition est beaucoup trop lâche pour que n'apparaisse pas immédiatement la multiplicité des modalités que peut revêtir la traduction du principe dans les divers Etats qui s'en réclament.

S'agit-il de la règle ? Nous avons déjà vu combien ses exigences, d'un pays à l'autre, sont susceptibles de varier ; deux pays qui se réclament également de l'Etat de droit peuvent donner un tracé bien différent à la frontière qui sépare la part de l'action administrative assujettie aux règles

légales, et celle qui relève pu pouvoir discrétionnaire et de l'opportunité.

D'autre part, si l'Etat de droit exige que l'administration soit soumise à une loi, il laisse ouverte une option fondamentale entre deux partis : l'administration peut être liée, soit par la loi ordinaire qui régit ses activités privées, et c'est la solution anglo-saxonne, soit par une loi spéciale, faite pour elle, et c'est la solution continentale. Common Law d'un côté, droit administratif autonome de l'autre, définissent deux grandes modalités de soumission de l'Etat au droit.

S'agit-il maintenant du juge ? Vous connaissez bien, parce que vous l'avez vécue, la controverse qui oppose les Etats dans lesquels le même juge connaît des litiges privés et des litiges de l'administration, et ceux qui donnent à ces derniers un juge spécial, dont notre Conseil d'Etat, et le vôtre, sont les expressions les plus caractéristiques.

Ainsi, les variantes sont multiples ; mais elles laissent intacte l'unité du principe ; sous quelque forme que ce soit, l'Occident s'accorde à ne voir, dans l'action administrative, qu'une action fondée sur le droit, limitée par lui, et contrôlée par un juge.

Par là, il croit avoir concilié l'impératif d'efficacité qui s'impose à toute action, et à celle de l'administration au premier chef, et l'impératif de liberté qui fonde toute sa philosophie sociale. Il l'a longtemps cru sans que le doute vint effleurer sa foi. A-t-il raison de le croire encore aujourd'hui ?

§ II. — Etat de droit et efficacité du pouvoir

C'est sur le terrain de l'efficacité que nous nous placerons d'abord. Car, de ce point de vue, une série de signes se manifestent, par des voies diverses, remettant en cause la valeur de la légalité.

Les cadres de l'administration française, jusqu'à une période récente, étaient formés pour la plupart dans le sein des Facultés de Droit ; si, à l'Ecole des sciences politiques, les perspectives s'élargissaient, la formation juridique restait cependant fondamentale.

Or, au lendemain de la Libération, un certain nombre de voix autorisées crurent découvrir, dans cette formation, l'une des sources des désastres dans lesquels la IIIe République avait sombré. A ces fonctionnaires juristes, empêtrés dans le respect des textes, on opposait volontiers les fonctionnaires dynamiques, soucieux de réalisations, que requérait, disait-on, l'Etat moderne. Le droit, frein pour l'action, le droit, bandelette qui transforme en momie l'administrateur, le droit qui, avec son souci de garanties et ses mille précautions, s'oppose à l'efficience, l'opposition entre l'esprit juridique tourné vers la légalité, et l'esprit administratif qui doit s'orienter vers l'efficacité, tous ces thèmes ont été développés à maintes reprises ; et ce n'est point pur hasard si, dans notre Ecole nationale d'administration, créée à cette époque pour devenir la pépinière des grands fonctionnaires de demain, la part du droit, initialement du moins, devait être réduite à l'extrême : au concours d'entrée, l'épreuve « d'audace » prenait valeur de symbole ; le saut en parachute paraissait, pour sélectionner les futurs conseillers d'Etat, un test plus probant que la connaissance du droit administratif...

Dans les pays anglo-saxons, et aux Etats-Unis surtout, la part de la formation juridique est plus réduite encore. Dans la formation des agents, ce n'est point sur le droit que l'accent est mis, mais sur la science administrative, sur l'organisation et la méthode. « L'étude de l'administration, écrit le professeur White dans son Introduction à l'étude de la science administrative, doit choisir comme base, plutôt que le fondement du droit, la technique de l'organisation ». The technic of managment ; le mot est éloquent ; il nous introduit de plain pied dans l'univers de Burnham. Le fonctionnaire que requiert l'Etat moderne, c'est le manager, et non point le légiste.

Avez-vous approché quelques-uns de ces managers ? J'ai eu ce privilège ; et je suis bien obligé de confesser que le manager ne tient en haute estime ni le droit, ni le juriste, ce gêneur qui interpose, entre le génie créateur du manager et la réalité, les cheminements tortueux des mais, des si, des procédures et des catégories.

Or le débat est vital ; car si vraiment la soumission de l'administration au droit est ce que le manager nous dit qu'elle est, si elle le condamne à la paralysie, l'Etat moderne, contraint à l'efficacité par l'ampleur même des tâches qu'il assume, ne peut plus s'astreindre à jouer le jeu juridique. Si les relations de l'administration actuelle et du droit se posent réellement sous la forme du dilemne : efficacité sans le droit, ou légalité sans efficacité, ne nous y trompons pas, les jours du principe de légalité sont comptés.

* * *

Seulement, je pense que le dilemme est un de ces faux dilemmes dans lequel notre temps aime à s'enfermer pour attiser son angoisse, comme si les évènements ne suffisaient pas à en entretenir les braises. La soumission de l'administration au droit ne compromet point l'efficacité : elle la conditionne ; allons plus loin : cette vérité d'hier est plus vraie encore aujourd'hui. L'Etat moderne, l'Etat aux initiatives multiples, aux entreprises innombrables et indéfiniment différenciées, cet Etat-là, Welfare State, Etat-Providence, grand distributeur du revenu national, cet Etat là ne peut pas renier l'empire du droit sur son activité sans se condamner lui-même au chaos.

Cette conviction, je voudrais vous la faire partager en vous montrant qu'il n'y a pas d'efficacité administrative en dehors d'une règle d'abord, d'une règle de droit sanctionnée par un juge ensuite, et que ces maximes s'imposent à l'Etat moderne avec une force accrue enfin.

Et d'abord, il n'est point d'administration efficace en dehors d'une règle ; car la première condition de l'efficacité, c'est l'ordre ; et il n'est point d'ordre là où une règle ne vient point assurer la convergence des initiatives, la délimitation des compétences, la cohésion de l'action.

Cette nécessité de la règle prend d'autant plus de relief que l'administration étend son domaine, et par là même accroit son personnel. Les trente intendants qui gouvernent la France du XVIIIe siècle ont à peine besoin de règles, parce que, choisis individuellement, imprégnés, grâce à la formation

reçue au sein du Conseil du Roi, d'une doctrine administrative commune, ils orientent presque nécessairement leur action dans le même sens. A un nombre restreint d'agents choisis, le pouvoir peut laisser la bride sur le cou ; il sait que leur bon plaisir traduira le sien.

Mais l'Etat moderne ne peut plus compter sur cette harmonisation spontanée des réflexes ; l'immense armée des fonctionnaires, outre qu'elle n'autorise plus les strictes sélections du passé, ne pourrait, fût-elle composée d'individus d'élite — et surtout peut-être dans cette éventualité, qui n'est heureusement point réalisée — qu'aboutir à l'anarchie ; plus l'action de l'Etat s'étend quantitativement, plus le corps administratif se développe, plus il est nécessaire de lier l'administration par des règles.

* * *

Des règles susceptibles de régir l'administration, il en est de toute nature : les règles purement intérieures, fondées sur l'autorité hiérarchique, sanctionnées par le châtiment disciplinaire, toute administration, dès qu'elle se développe, les connaît ; aujourd'hui encore, la masse des circulaires atteste l'importance qu'elles conservent ; la circulaire pose des règles, mais qui lient les agents envers leurs supérieurs, non l'administration envers les administrés.

La règle de droit a une tout autre portée ; car elle lie, elle, non seulement l'agent vis-à-vis du supérieur, mais l'administration elle-même vis-à-vis de l'administré ; elle exclut, a priori, les dérogations qui, s'il s'agit des règles purement intérieures, sont toujours possibles ; elle fonde enfin le contrôle du juge, c'est-à-dire un contrôle exercé de l'extérieur ; et tout cela n'est-il point susceptible d'engendrer la paralysie ?

A ce stade de notre analyse, il nous faut faire intervenir un personnage auquel l'administration ne pense pas toujours — je veux dire l'administré — l'administré, qui n'est point seulement « la matière première souffrante de l'action administrative », selon le mot de mon ami le professeur Vedel, mais encore sa fin, et aussi, et c'est ce qui nous importe ici, son irremplaçable collaborateur.

Collaborateur, le particulier l'est par bien des aspects : d'abord, c'est lui qui, souvent, met en branle, par sa demande, le mécanisme administratif ; au terme de ce processus, c'est souvent à lui encore qu'incombera l'exécution, soit que l'administration l'autorise à agir, soit qu'elle lui adresse une injonction ou l'invite à percevoir une prestation. Entre ces deux termes, l'insertion du particulier dans le mécanisme est fréquente : il n'est que d'entendre, pour s'en convaincre, les doléances des contribuables, collaborateurs bien involontaires du fisc par le procédé du stoppage à la source ou même de la modeste déclaration.

Or, cette imbrication de l'usager dans les mécanismes administratifs, de plus en plus étroite dans l'Etat moderne, risquerait d'aboutir au désordre si l'usager n'était point en mesure de connaître, tant en ce qui concerne le fond que la procédure, ce qu'il peut et ce qu'il doit, la règle de ses rapports avec l'administration. Mais il n'est qu'une règle jouissant de l'autorité nécessaire pour s'imposer à lui, qu'une règle, en même temps, possédant la fixité et la publicité nécessaire : et c'est la règle de droit. Dès lors que l'administration entre, de façon directe et constante, en contact avec les particuliers, comme le fait l'administration de l'Etat moderne, elle doit, sous peine d'être condamnée au désordre par le fait involontaire de l'usager, soumettre son action à la règle.

Il y a autre chose encore : seule la règle de droit entraîne, sur l'administration, le contrôle du juge, c'est-à-dire un contrôle extérieur à elle. Or, du seul point de vue du rendement, les contrôles purement internes que l'administration exerce sur elle-même sont sujets à caution. A la rigueur, le supérieur peut censurer l'action de son subalterne ; mais, à celui qui occupe le sommet d'une hiérarchie, à celui qui, disposant de plus de pouvoir, est à même de commettre les erreurs les plus lourdes de conséquence, il faut beaucoup de caractère pour se désavouer lui-même ; ajoutez-y la force de l'esprit de corps, la continuité des traditions qui dicte à chaque service sa politique propre, et vous saisirez le risque d'un contrôle purement interne. Un censeur étranger à la maison, à ses amours-propres, à ses partis pris, est seul en mesure, sans

doute, de la prémunir contre ses propres entraînements, et ce faisant — le mot, dans notre perspective, prend tout son sens — de la rappeler à l'ordre.

* * *

Ainsi s'évanouit l'antagonisme entre légalité et efficacité. La règle de droit nous apparaît génératrice d'ordre, plus que l'arbitraire du despote, ou même celui du technocrate ; les docteurs de l'efficience oublient trop souvent qu'il n'est pas d'efficience dans le chaos, et que le chaos commence là où, la règle de droit venant à manquer, chacun se laisse guider par les impulsions dangereuses de son génie créateur.

Mais ces vérités générales sont des vérités actuelles ; aux antipodes de ceux qui croient voir une contradiction entre elles et les formes contemporaines de l'activité administrative, je pense, quant à moi, que la règle de droit, sur le terrain de la seule efficacité, s'impose aujourd'hui à l'Etat plus rigoureusement que jamais.

Deux traits caractérisent l'évolution des tâches administratives, si évidents qu'on hésite à les rappeler : d'une part l'accroissement global, d'autre part l'extrême différenciation. L'administration fait beaucoup plus de choses ; elle fait des choses très différentes de celles dans lesquelles elle se cantonnait jadis — et très différentes les unes des autres.

Dans la première perspective, nous retrouvons une constatation déjà faite : plus l'administration entreprend, plus ses agents se multiplient, plus il y a de risque de désordre dans l'action si la soumission à la règle commune ne vient, dans chaque service, unifier cette action.

Dans chaque service, et aussi entre les services, chacun n'a que trop tendance à s'isoler ; d'où le risque de politiques administratives contradictoires et chaotiques ; la règle générale vient limiter le risque ; nous avons pu, en France, jusqu'à une époque récente, laisser chaque ministre pratiquement maître du statut de ses agents ; leur multiplication a imposé, en 1946, l'élaboration d'un statut de la fonction publique commun à tous, seul moyen d'éviter dans ce domaine l'incohérence de politiques fragmentaires.

Ce n'est pas tout encore : plus l'administration entreprend, plus son action détermine le cadre offert à l'activité privée ; or celle-ci ne peut s'épanouir que dans un minimum de sécurité ; l'homme ne s'engage qu'autant qu'il est en mesure de prévoir et de calculer la portée de son engagement. Dès lors, si la pénétration toujours plus large de l'administration dans la vie aboutissait à y introduire l'arbitraire, c'est-à-dire l'imprévisibilité des conséquences de l'acte posé par le particulier, les résultats en seraient désastreux pour la vie sociale ; or la soumission à la règle offre cette vertu de rendre prévisibles, dans une large mesure, les comportements du pouvoir : grâce à la règle, l'individu sait ce qu'il peut espérer, et il ose entreprendre. Plus l'administration s'engage dans la masse des rapports humains, plus sa soumission au droit s'impose pour maintenir un milieu social qui ne paralyse pas l'action des hommes.

Dernière considération : plus s'accroît le volume des tâches administratives, plus les dommages qu'elles causent se multiplient. Sur le terrain de la responsabilité, l'administration peut prétendre échapper au droit, et s'exonérer de l'obligation de réparer les dommages à elle imputables, tant que la masse globale de ces dommages reste trop faible pour poser un problème économique ou social. L'administration de l'Etat libéral, au XIXe siècle, bénéficiait de l'irresponsabilité sans que la conscience en fût heurtée ; et la maxime « King can do not wrong », en Grande-Bretagne, a pu, jusqu'en 1946, exonérer la Couronne des règles du Common Law en matière de responsabilité.

Mais, lorsque la masse des dommages s'accroît, il est bien évident qu'une telle prérogative ne peut subsister : du point de vue économique, du point de vue social, il faut que l'administration répare les torts qu'elle cause ; ce ne sont plus des accidents exceptionnels, sortes de cas de force majeure, que l'individu subit comme la foudre ou la grêle, en courbant le dos ; ce sont des dégâts quotidiens, qu'il est impossible de laisser à sa charge sans l'écraser. La soumission de l'administration au droit de la responsabilité, pièce essentielle de l'Etat de droit du point de vue de la sécurité juridique des

individus, n'a pris ses développements — chez vous avec le revirement de la jurisprudence civile en 1920, en Angleterre et aux Etat-Unis en 1946 et 1947 par l'action du législateur — qu'au moment où l'Etat moderne a acquis son plein développement ; et chez nous, où le juge en a posé le principe dès 1873, il est curieux de remarquer que ce fut à propos des dommages causés dans une manufacture de tabacs, donc en dehors de la sphère des attributions traditionnelles de l'Etat libéral.

* * *

L'accroissement global des tâches de l'administration condamne celle-ci à se plier à la règle ; mais la différenciation de ces tâches, plus exactement les activités nouvelles dans lesquelles s'engage le Welfare State, vont exactement dans le même sens.

Les tâches de l'Etat libéral, tâches traditionnelles, étroitement liées à l'idée de souveraineté, mettaient directement en œuvre les attributs fondamentaux du pouvoir : force armée, police, finances, diplomatie ; elles s'auréolaient d'un prestige qui courbait spontanément le citoyen devant les actes par lesquels elles se traduisaient ; et l'Etat lui-même, dans ces domaines fondamentaux pour son action, entendait se réserver une large part de pouvoir discrétionnaire : l'Etat-gendarme imposait le respect qui s'attache naturellement à l'uniforme de la maréchaussée, surtout lorsqu'elle portait le large bicorne que je lui voyais dans les images de mes livres d'enfant...

Mais les tâches administratives nouvelles ne bénéficient plus de cette auréole ; lorsque l'administration s'adonne à des activités qui ne sont plus spécifiquement souveraines, elle ne peut plus les couvrir du pavillon de la Souveraineté, et des immunités qu'il apporte avec lui.

Le phénomène est évident s'il s'agit des activités économiques : l'Etat commerçant est, aux yeux de son client, commerçant avant d'être Etat ; et le client qui traite avec lui veut la même sécurité qu'avec tout autre commerçant ; techniquement, d'ailleurs, tant que les cadres juridiques de la vie économique restent définis par le procédé contractuel, l'entreprise publique ne peut pas, par définition, se faire commerçante sans se faire contractante, sans accepter, dès lors, d'être

liée par le droit, à ses fournisseurs comme à ses clients. C'est particulièrement vrai pour les entreprises publiques qui s'insèrent dans un secteur concurrenciel ; sous peine de le bouleverser totalement, elles sont tenues de se plier à sa règle du jeu. Et il est typique de voir nos entreprises nationalisées couler spontanément leur action dans les formes du droit commercial, et reléguer au second plan ce qui, dans leur statut, pouvait évoquer la puissance publique.

A côté des activités économiques, les activités sociales : par définition, elles ont pour objet de répondre aux droits que l'Etat a reconnus aux particuliers, et qu'il s'est engagé à satisfaire. Les droits nouveaux qui fondent les services sociaux, on l'a dit bien souvent, sont, pour l'homme, des pouvoirs d'exiger ; ils font de lui un créancier ; créancier de sécurité, de santé, de culture. Dès lors, les services qui vont lui donner satisfaction apparaissent en situation de débiteurs ; leurs usagers sont munis par la loi d'un pouvoir d'exiger, dont elle précise le contenu et les modalités. C'est exclure, de tels services, l'arbitraire, c'est y limiter le pouvoir discrétionnaire ; par définition, la légalité doit les régir, non seulement dans les grandes lignes de leur action, mais jusque dans ses détails. On ne conçoit pas une Sécurité sociale dans laquelle les Caisses seraient libres de décider au jour le jour les maladies dont elles assument les frais, et celles qu'elles laissent à la charge de l'assuré. Le mot même de « Sécurité » prend ici tout son sens : l'individu, pour que soit atteint le but du législateur, doit être certain de voir ses frais de maladie pris en charge ; et seule la soumission de l'administration au droit lui donne cette certitude.

A partir du moment où l'Etat reconnaît à l'homme un droit véritable à la protection sociale, il faut, nécessairement, que les services chargés de satisfaire ce droit soient liés par la règle légale.

* * *

Ainsi, le règne de la loi devient la charte nécessaire de l'action administrative dans l'Etat moderne. Sur le terrain technique, il est impossible de concevoir une administration qui l'élu-

derait. Ses contempteurs, les théoriciens de l'efficience et du nouveau despotisme éclairé des managers, sont, en réalité, anachroniques : le temps des intendants de police, justice, et finances ou même des préfets napoléoniens, est révolu ; les grandes unités ne peuvent s'administrer que par le règne de la loi.

N'allons pas trop loin ! Je ne pense pas, certes, que la loi suffise à tout, en matière administrative ; le dosage de la légalité et du pouvoir discrétionnaire reste un art ; et il doit réserver à l'administration, dans bien des domaines, une large autonomie, sous peine, tout à la fois, de dénaturer la règle, qui ne peut, sans se détruire, prétendre tout prévoir, et de paralyser ceux qui la mettent en œuvre.

De plus, il est des lois plus dangereuses que l'arbitraire même, des lois chaotiques, des lois aberrantes, qui ne sont pour l'administrateur, ni une barrière, ni un guide, mais un calvaire, et un cauchemar pour l'administré...

Mais notre propos n'est point de discuter des bonnes et des mauvaises lois ; nous voulions seulement savoir si le vieux principe de légalité, né pour l'administration de l'Etat libéral, était encore à la mesure des nécessités de l'Etat d'aujourd'hui ; je voudrais vous avoir convaincus que, sur ce point, le juriste traditionnel est plus jeune que les novateurs technocrates, et que c'est pour lui que se déclare l'avenir.

§ III. — Etat de droit et liberté de l'homme

Sur le terrain du bon rendement de l'administration de la technique, de l'ordre, les principes de l'Etat de droit ont encore une belle carrière à fournir. L'administration moderne, compte tenu de l'ampleur de ses tâches, de leur diversité, de la foule de ses agents, est moins libre encore de secouer le joug de la règle que ne l'eût été l'administration de l'Etat libéral, sous peine de tomber dans le chaos.

Mais ce n'est pas l'efficience de l'action administrative que les théoriciens de la légalité ont eue en vue. Ce résultat leur eût paru secondaire et peut-être même leur libéralisme s'en fût-il alarmé ; ce qu'ils ont cherché avant tout, c'est la protection

de l'individu contre l'arbitraire ; le reste ne leur a été donné que par surcroît, comme dans la parabole des lys des champs.

Au regard de la fin que l'Etat de droit s'assigne, le second aspect de notre analyse est donc essentiel ; le principe de légalité trouve sa raison d'être et sa vraie justification dans la défense de la liberté individuelle contre la toute puissance administrative. Il a longtemps joué ce rôle de façon efficace ; compte tenu de l'évolution politique de l'Etat, de l'avènement de la démocratie de masse, de la transformation que l'existence des grands partis à forte structure a provoquée dans le fonctionnement des institutions, peut-il le remplir encore ? Est-il encore le serviteur utile de la liberté ?

A cette question, la même réponse négative s'élève de deux côtés opposés de l'horizon politique.

Ceux qui considèrent que l'avènement des masses est, à lui seul, une libération, redoutent que le principe de légalité, en freinant l'action d'un pouvoir qui, aux mains du peuple, leur parait être, par nature, émancipateur, ne trahisse la liberté qu'il prétend servir.

Ceux qui redoutent, au contraire, que cette démocratie conquise par les masses, loin de libérer, tende à se faire tyrannique et à écraser les minorités, craignent que, face au pouvoir ainsi renforcé, le principe de légalité ne soit plus qu'une précaire et fragile barrière.

Ecoutons tour à tour les uns et les autres.

— I —

La tradition constitutionnelle de l'Occident n'aime pas le pouvoir : il rend fou, affirme-t-elle volontiers, et absolu, il rend fou absolument... C'est une vieille personne, qu'une longue expérience a allégée de beaucoup d'illusions. Elle a, dans ses souvenirs, trop d'assemblées qui, élues pour faire le bonheur des hommes, ont donné, à ce bonheur, la forme de la machine inventée par le docteur Guillotin, trop de princes humanitaires qui, montés sur le trône, ont réveillé le tyran qui dormait au fond d'eux-mêmes, pour ne pas se méfier de l'homme,

quel qu'il soit, dès qu'on lui met en main ce jouet exaltant qui s'appelle le pouvoir.

Ainsi, l'employé timide, dès qu'il a un volant en main et 4 C. V. sous son pied, sent renaître en lui l'âme farouche d'Attila, et fonce sur la route, n'éprouvant plus que mépris pour son semblable...

Sans doute, la tradition de l'Occident, à l'égard des formes du pouvoir, a ses préférences : elle juge que le pouvoir électif est moins dangereux que le pouvoir à vie, parce qu'il se partage entre plus de têtes, et parce que son assise précaire oblige l'élu à rendre des comptes. Malgré tout, même à l'égard d'une assemblée démocratique, même à l'égard d'un gouvernement sorti d'elle, elle prend des précautions : c'est tout le système des séparations des pouvoirs, des freins et contrepoids, des contrôles réciproques. Le principe de légalité en procède directement : l'exécutif a son domaine propre, mais il y est soumis à la règle du législatif, et contrôlé par le juge, distinct de l'un et de l'autre.

C'est cette prudence, c'est ce pessimisme, que la tradition jacobine, de tout temps, a dénoncés ; elle pense, elle, que, aux mains du peuple, le pouvoir cesse d'opprimer. Comment le peuple souverain pourrait-il user de sa souveraineté contre lui-même, pour se forger des chaînes ? Dans une vraie démocratie, il n'y a plus place pour l'oppression par le pouvoir ; dès lors, les précautions prises pour ralentir son action traduisent une pusillanimité qui n'a plus de raison d'être.

Lier et contrôler par la loi et le juge un exécutif encore trop proche des monarchies absolues pour ne point être sensible au souvenir, au regret, et donc à la tentation de l'arbitraire, c'était légitime ; mais conserver ce réflexe de défiance à l'égard d'un exécutif entièrement soumis à l'assemblée, et par elle au peuple, d'un exécutif qui n'est que le peuple gouvernant, c'est se défier du peuple lui-même, péché n° 1 aux yeux du jacobin.

Les mêmes accusations, nous les retrouvons, au-delà du jacobinisme, sous la plume des théoriciens de la démocratie marxiste. Mais elles vont beaucoup plus loin : ils ne nous disent pas seulement que le principe de légalité n'est plus

à l'échelle d'une démocratie authentique ; ils affirment qu'il n'a jamais rempli la fonction libératrice dont il se targue, qu'il n'a jamais été autre chose qu'un paravent commode pour le maintien des privilèges de la classe dirigeante.

Le schéma est simple : dans la société bourgeoise et capitaliste, la loi n'est jamais que l'œuvre de la classe possédante et le reflet de ses intérêts ; dès lors, assurer le règne de la loi, c'est *ipso facto* perpétuer le respect de ces privilèges, et de ces droits de l'homme qui ne sont, sous le masque de leur généralité, que les droits du possédant, puisque leur exercice est pure chimère pour celui qui n'est même pas assuré du pain quotidien.

Si l'on objecte que le jeu de la démocratie, en Occident même, aboutit, dans nombre de pays, au triomphe de partis représentant les classes les plus nombreuses, donc les plus déshéritées, et que, dès lors, la loi reflètera souvent les intérêts du peuple, la critique se reporte sur un autre objectif : confier au juge, conservateur de tendance, le soin de vérifier l'application des lois, c'est, compte tenu des mille ruses de sa dialectique, lui permettre de freiner celles-ci, de les paralyser ; artifice encore d'une classe qui veut conserver, du pouvoir, le plus qu'elle peut ; d'ailleurs, l'existence même des recours, les complications contentieuses, suffisent à ralentir l'action que la loi, à la supposer véritablement populaire, a entendu imposer à l'administration. Et l'on évoquera, à l'appui de ce schéma, l'exemple des juges de la Cour suprême des Etats-Unis, défendant, contre l'action de Roosevelt, plus accessible à la misère du peuple, au chômage, les privilèges des grands trusts sous la bannière de la libre entreprise, ou encore la résistance opposée, à Londres, par la High Court, aux relèvements de salaires décidés par les premières municipalités travaillistes au nom de la règle de rationalité.

* * *

Ce qui me paraît dévaluer quelque peu la critique véhémente que je viens de schématiser, c'est la construction par laquelle, ayant ainsi ruiné la vieille conception bourgeoise

de l'Etat de droit, les juristes soviétiques ont cru devoir la remplacer.

Car si le Rechtstaat n'est qu'une hypocrisie, tout change dans la cité socialiste. Là, le pouvoir, exercé par la partie la plus éclairée du prolétariat, n'a qu'un but : l'avènement du communisme, dans lequel Etat et droit s'évanouiront ; en attendant, l'Etat subsiste, certes, et le droit ; mais leur seule raison d'être, c'est de hâter leur propre disparition : tel le chartreux creusant son tombeau, et redoublant ses jeûnes pour s'y coucher plus vite. La légalité socialiste, c'est l'ensemble des règles que les organes placés à la tête de l'Etat soviétique, Soviet suprême, praesidium, conseil des ministres, édictent, sous des formes d'ailleurs très diverses, en vue d'orienter la marche de la société vers le communisme. Dans ces conditions, comment tolérer que quiconque, particulier ou administration, y contrevienne ? Dans la légalité socialiste, le citoyen trouve à la fois la charte de la liberté dont il jouit au sein de la société sans classe, et la voie vers la liberté totale et définitive dont il jouira demain dans la cité communiste.

Pour la magnifier, pour la célébrer, le vocabulaire officiel reprend les vieilles épithètes : elle est « sacrée », ni plus ni moins. Et pour obliger l'administration à n'en point sortir, le procureur général de l'U. R. S. S., et, sous ses ordres, la stricte hiérarchie des procureurs de moindre rang, exercent, sur tous les organes, un contrôle permanent.

De ce schéma, trois remarques se dégagent, qui, toutes trois, vont à l'encontre des critiques qui leur servent de prémisses. La première, et la plus évidente, c'est, à travers les détours de la dialectique, l'hommage que la théorie de la légalité soviétique rend au vieux principe bourgeois de légalité, et la confirmation qu'elle lui apporte : même sans classe, même provisoire et appelé à provoquer son propre dépérissement, il n'y a pas d'Etat sans règle et un lien direct existe entre la soumission des agents publics à la règle et la liberté des citoyens. Ce qui le confirme, *a contrario*, c'est la mise en relief, depuis la fin de l'ère stalinienne, de la notion de légalité socialiste dans les discours de l'équipe dirigeante. Les actes

de pur arbitraire imputables au feu père des peuples sont stigmatisés en tant que manquements à la légalité socialiste ; le rapport Krouchtchev, l'autocritique post-stalinienne du procureur général Roudenko dénoncent la désinvolture de la police à l'égard de la loi soviétique, et promettent au citoyen que ces jours sont révolus, que le règne de la légalité, restauré et raffermi, assurera sa sécurité individuelle. La théorie, comme la pratique, mettent donc en pleine lumière l'antagonisme, fondamental aux yeux des juristes d'Occident, entre l'arbitraire et le règne de la règle.

La seconde conclusion porte sur la différence qui sépare les deux conceptions ; ne parlons point de leurs prémisses doctrinales, qui se situent à des pôles opposés de l'horizon. Dans la mesure où, sur le terrain des faits, elles se rapprochent, trois traits fondamentaux les tiennent cependant éloignées.

Le premier, c'est, dans le système soviétique qui rejette la séparation des pouvoirs, et place le conseil des ministres, organe gouvernemental suprême, parmi les autorités qui disent le droit, l'exemption accordée à ces autorités, alors que l'Occident, lui, les soumet à la règle.

Le second, c'est le caractère non formel de la légalité socialiste ; elle englobe certes la règle écrite, mais, alors qu'en Occident le règne de la loi constitue par lui-même une fin, la règle n'est ici qu'un moyen au service d'une fin plus haute, le triomphe de la société socialiste ; et si le moyen paraît, dans un cas précis, mal adapté à servir la fin, il perd sa vertu et sa dignité ; la règle cesse de définir la légalité si son abandon, à un moment, sert, mieux qu'elle, dans l'esprit des dirigeants, la société à venir. La légalité bourgeoise peut connaître de semblables éclipses, avec les notions d'état de siège et de nécessité ; mais elle y voit, du moins, de simples et regrettables pis aller.

La troisième différence porte sur le contrôle : nous jugeons nécessaire, nous, contre l'arbitraire, le recours du citoyen devant le juge ; l'U. R. S. S., non. Elle réserve à l'Etat lui-même, à l'Etat libérateur par fonction, le monopole du contrôle : le procureur qui l'assume n'est pas un juge, et ne décide pas avec autorité.

Au total, la confrontation des deux systèmes consacre, sur le terrain technique, la supériorité du premier : une légalité plus ferme, s'imposant à tous les organes de gouvernement, dont les citoyens eux-mêmes sont incités à faire assurer le contrôle, paraît mieux faite pour libérer qu'une légalité aux contours incertains, dont les gouvernements sont exonérés et peuvent à tout moment exonérer l'administration, et dont le contrôle ne s'exerce que sur leur initiative.

On dira que la technique, ici, n'a pas de sens, si l'idéologie qu'inspire le système est vraie, si l'Etat soviétique est vraiment, par structure, libérateur comme il prétend l'être. Mais quoi ? Nous savons officiellement, depuis le XXe Congrès, qu'un Etat socialiste n'a point de talisman contre l'ambition, contre l'orgueil, contre l'arbitraire de celui qui l'incarne ; il n'y a pas de meilleur commentaire au mot du très noble et très libéral Lord Acton sur « le pouvoir qui rend fou » que le rapport de M. Krouchtchev sur le culte de la personnalité. Aussi bien, les faits parlent : lorsque la Yougoslavie a quitté l'obédience stalinienne et cherché une moins fallacieuse liberté, elle a rendu à ses citoyens le pouvoir de saisir le juge des illégalités commises par l'administration.

Et le souvenir et l'espoir de la liberté d'Occident suffisent, après 10 ans de règne de la légalité socialiste, à tenir le peuple hongrois dans un « non » silencieux, plus bouleversant encore, peut-être que ne le fut le sang de ses combattants.

— II —

Ce n'est pas des docteurs de la légalité socialiste que les tenants de l'Etat de droit ont, sur le terrain de la liberté, des leçons à recevoir. La démocratie populaire, parce qu'elle est un régime mis en œuvre par des hommes, est exposée aux périls qui guettent tous les régimes, car les hommes sont tous faillibles, et contre la tentation du pouvoir, toujours, il faudra que le jeu des institutions vienne les prémunir.

Mais — et l'expérience stalinienne n'est qu'une trop saisissante vérification de cette loi, après la dictature de notre Convention — nul pouvoir n'est plus redoutable que celui

qui prétend trouver sa justification dans la masse. Lorsqu'un homme, ou une assemblée, se croit l'incarnation même du peuple, alors, en toute bonne conscience, on le voit, contre ses ennemis, promus à la dignité redoutable d'ennemis du peuple, ne plus garder ni mesure ni ménagements.

Or, toute l'évolution de nos démocraties, nous l'avons dit, s'est faite dans le sens de cette accession des masses au pouvoir. Le suffrage universel les en a, partout, rendues titulaires en droit ; longtemps, elles n'ont point usé de leur puissance, confiant les leviers de commande aux notables, aux dirigeants traditionnels ; mais de plus en plus, elles ont pris conscience de leur force ; aux pâles démocraties du XIXe siècle, tempérées d'aristocratie, de ploutocratie, d'héritages monarchiques, le phénomène de l'organisation des partis a fait succéder des démocraties plus rigoureuses, où les masses, encadrées et organisées, voient accéder à la tête de l'Etat des hommes issus d'elles, qui puisent leur force dans l'assentiment qu'elles leur donnent.

Et voici une autre question : cette pression accrue du pouvoir populaire, n'est-elle point telle que les freins et contrepoids inventés par les libéraux risquent de sauter ? Ils ont été étudiés pour une énergie moindre : résisteront-ils à cette poussée que n'avaient pu prendre en considération les calculs des ingénieurs du XIXe siècle face aux forces que met en jeu, du côté du pouvoir, la forme moderne de la démocratie, le principe de légalité peut-il encore constituer, pour l'individu, une digue protectrice de sa liberté ?

Nous voici parvenus, sans doute, au point le plus angoissant de notre examen ; car il nous faut, à la lumière de ces données renouvelées, constater que le principe de légalité n'a peut-être pas la vertu dont ses fondateurs le croyaient paré en ce qui concerne la défense de l'homme.

Les pièces du système nous sont familières : une loi, un organe chargé de l'exécuter, distinct de celui qui élabore la loi, et un juge, indépendant de l'un et de l'autre, pour contrôler la conformité de l'exécution à la loi.

Pour être libérateur, le système suppose tout un contexte ;

le XIXe siècle le lui donnait ; s'il s'en trouve dégagé, il est trop facile de voir qu'il perd l'essentiel de sa vertu.

La loi d'abord. Dans l'esprit des libéraux classiques, il y a, sur ce point, un curieux mélange d'équivoques et d'illusions.

L'équivoque fondamentale nous est déjà connue : elle porte sur les rapports de la loi et du droit. Il n'est pas douteux que les fondateurs du Rechtstaat aient entendu essentiellement assurer la suprématie d'un pouvoir sur un autre, du pouvoir qui fait la loi, sur le pouvoir qui l'exécute, et que, ce faisant, ils aient eu en vue, essentiellement, d'obliger l'administration au respect de la loi formelle, identifiée par eux au Droit.

Seulement, dans leur esprit, un postulat subsiste, formulé par les tenants du droit naturel, implicite chez les positivistes ; pour les premiers, la loi doit être conforme à un droit supérieur qui la juge ; les seconds le nient, sans doute ; mais, dans leur robuste optimisme d'hommes du XIXe siècle — le plus optimiste des siècles — ils sous-entendent que la loi positive, élaborée par des hommes civilisés, ne peut pas ne pas être conforme à un certain idéal éthique. Dès lors, tout est simple : obéir à la loi, c'est obéir à une règle qui sera juste, qui sera bienfaisante, qui respectera l'homme et sa liberté. Loi et Droit, — avec une majuscule — se rejoignent. Soumettre l'administration à la Loi, c'est la soumettre au Droit, donc servir l'épanouissement de la liberté.

Le temps des illusions, hélas, est révolu. Il est encore de braves gens pour dire, en présence d'une quelconque monstruosité : « Voir des choses pareilles en plein XXe siècle !... ». Mais nous savons qu'on peut, au XXe siècle, tout voir dans l'ordre du monstrueux et de l'inhumain — non seulement dans les faits, mais dans les lois.

Un des maîtres du droit administratif français, fidèle au positivisme juridique, à l'équation de la loi et du droit, s'est trouvé, un jour, comme tous les Français, en présence de lois auxquelles, formellement, il ne pouvait rien reprocher ; juriste, il était tenu de reconnaître, dans ces textes, la légalité ; mais la légalité de ce temps, c'était la persécution raciale organisée ; et qui donc se sentait lié par cette légalité là ? Alors, par une subtile dialectique, il a tenté de réconcilier le juriste et

le citoyen, et de bâtir une théorie des lois formelles qui, pourtant, n'obligent pas... C'était pactiser avec Antigone, dont il avait, jusque-là, stigmatisé la révolte au nom du positivisme juridique. Notre Conseil d'Etat, entre 1940 et 1946, n'a pas fait autre chose : pour minimiser, en en faisant application à l'administration, les lois oppressives nées de la contagion nazie ou des colères de la Libération, il a proclamé l'existence de principes généraux du droit antérieurs à la loi elle-même, et, interprétant les textes qui heurtaient les consciences à la lumière de ces principes, il en a, autant qu'il l'a pu, restreint le champ d'application, émoussé les pointes, édulcoré les violences. Il a inventé une légalité distincte de la loi, pour protéger la liberté contre la loi.

La règle de la loi, idéal du Rechtstaat, c'était pour les libéraux, le règne de la raison et de la sagesse ; nous savons, nous, que ce peut être aussi le règne de la terreur et de la barbarie.

* * *

En dehors même de ces cas limites, dont on voudrait croire qu'ils ne se reproduiront que de façon exceptionnelle, il reste que la loi s'est transformée.

La loi du XIXe siècle était peu abondante ; elle était stable ; de lentes procédures parlementaires, qui tenaient plus du débat académique que de la réunion publique, engendraient, bon an mal an, un lot raisonnable de réformes : le règne de la loi, c'était le règne de la stabilité. Aujourd'hui, la loi est omniprésente ; elle s'empare de tous les détails des comportements ; de plus, la loi est changeante : la loi du lendemain défait la loi du jour.

Le règne de la loi, dès lors, risque d'être le règne de l'incohérence, de l'incertitude, de la contradiction : nul mieux que le Doyen Ripert n'a su dénoncer ce déclin de la loi.

Ainsi, la transformation de la loi, qui, jadis cadre stable des rapports humains, n'est plus aujourd'hui qu'un moyen de gouvernement parmi d'autres, risque d'ôter à la formule du règne le la loi beaucoup de sa vertu libératrice.

* * *

La seconde pièce du système de l'Etat de droit, c'est la dualité du législateur et de l'exécutif ; l'exécutif du XIXe siècle s'incarne encore dans le souverain, monarque parlementaire, mais proche de la monarchie absolue, et tenté, peut-être, d'en connaître à nouveau l'ivresse ; c'est lui qui paraît menacer la liberté, dont le législateur élu semble le gardien naturel ; il y a entre eux une sorte d'antagonisme latent, et le contrôle parlementaire traduit bien cette optique.

Dès lors, la loi aura pour objet essentiel de poser des bornes à ce pouvoir toujours tenté de jouer son propre jeu ; les données politiques expliquent la vertu libératrice du primat de la loi.

Tout change évidemment si le législateur voit, dans l'exécutif, non un rival à contenir, mais bien un allié auquel fournir des armes. Alors, le législateur, loin de travailler, par la loi, à entraver l'arbitraire, ne fera qu'élargir les moyens d'action du gouvernement, qui devient, pour lui, un bras docile.

C'est très exactement ce qui se passe dans le cadre des partis fortement organisés, et l'exemple anglais, ici, est saisissant ; dans la forme moderne du parlementarisme britannique, Parlement et gouvernement ont beau se présenter, formellement, comme deux institutions bien distinctes, il n'y a, dans la réalité, qu'un seul corps : le parti majoritaire ; les troupes sont représentées aux Communes, l'Etat-major forme le Cabinet, le leader est le premier ministre. Dès lors, le gouvernement requiert et obtient, du Parlement, tous les textes qui lui permettront de réaliser dans les moindres détails la plateforme du parti, et de vaincre les obstacles qu'il rencontrerait sur sa route, même si ces obstacles sont imputables à Mister Justice, quel que soit le respect qu'on lui garde.

Il est passionnant, dans cette perspective, de suivre, dans son déroulement, le duel du législateur anglais et du juge, l'enjeu étant la plus ou moins grande indépendance de l'administration. Le législateur arme le gouvernement en lui donnant, par le jeu de la législation déléguée, des pouvoirs quasi-législatifs ; le juge prétend-il assujettir à son contrôle ces pouvoirs, au mépris de la clause dite de Henri VIII ? On voit alors se multiplier, dans les textes, les clauses qui confèrent au gouvernement un pouvoir discrétionnaire : « Le ministre, lorsqu'il

l'estimera nécessaire, aura le pouvoir de... » ou encore les articles qui subordonnent une décision à « l'intime conviction du ministre ».

Cette fois, le juge est désarmé : la seule condition mise par la loi à la décision, celle qui en détermine la légalité, c'est que le ministre ait agi « en pleine conviction » : qui prouvera devant le juge que le ministre n'était point convaincu ?... Et les auteurs de dénoncer ce « nouveau despotisme », cette atteinte au Rule of Law. Atteinte ? non pas ; le principe reste inchangé, l'administrateur agit toujours dans le cadre de la règle ; mais ce qui a changé, c'est, par le jeu du parti organisé, la relation entre les deux pouvoirs ; volontairement, le cadre se fait si lâche que l'arbitraire pourrait, si tel était le caractère anglais, s'y loger tout à l'aise. Et le phénomène n'est pas purement britannique ; nous avons connu, en France, quelques cas exceptionnels dans lesquels le législateur, en présence d'une censure de l'administration par le juge, s'est porté au secours du condamné, et a pris un texte spécial pour effacer l'effet du jugement.

* * *

Reste enfin la troisième pièce du système : le juge. C'est sur lui que tout repose. D'une légalité qui ne serait point sanctionnée, le droit international est là pour nous enseigner, hélas, la fragilité.

Or, le juge ne peut remplir son office qu'à trois conditions : il le faut assez indépendant pour vouloir exercer un contrôle effectif, assez respecté pour être obéi de son redoutable justiciable, je veux dire l'administration, assez équipé pour lier dans le temps son contrôle à l'action.

L'indépendance du juge à l'égard de l'administration qu'il est appelé à censurer, comme à l'égard du législateur dont il interprète les actes avec sa science et sa conscience, est-elle aisée à conserver dans une démocratie moderne ?

Nous avons connu, en France, lors des débats constitutionnels de 1945, une tendance inquiétante à donner la majorité, au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature, gardien du statut du corps judiciaire, à des représentants des partis

politiques ; la tendance n'a pas triomphé, mais elle est révélatrice ; et l'on sait comment Roosevelt, lorsque son gouvernement s'est heurté à l'opposition de la Cour Suprême, a pu la vaincre en peuplant celle-ci de juges plus accordés à sa politique que leurs prédécesseurs.

Sans doute, dans nos pays, ces risques demeurent limités ; en France, on ne dira jamais assez la tradition d'indépendance dont s'enorgueillit, face au pouvoir, notre Conseil d'Etat ; mais elle est dans les mœurs, plus que dans les textes ; et il m'est arrivé de me demander, non sans quelque effroi, ce qu'il en adviendrait le jour où un gouvernement fort et sûr déciderait d'en finir avec ces censeurs courtois et compréhensifs, mais intraitables sur le fond...

Mais l'indépendance statutaire ou traditionnelle n'est pas tout ; en présence d'un pouvoir étayé par une majorité solide, le juge, si indépendant qu'il soit de par son statut et son caractère, perçoit le danger d'une lutte où il sait qu'il n'aurait pas le dernier mot. A plus d'une reprise, la Chambre des Lords, suprême juridiction anglaise, s'est inclinée devant une décision administrative qu'elle aurait pu censurer au nom du droit, mais derrière laquelle elle sentait l'appui de la majorité ; en disant le droit, elle craignait de paraître prendre une attitude politique ; et lorsque tel commissaire du gouvernement de notre Conseil d'Etat l'invitait, à propos du droit de grève des fonctionnaires, à s'inspirer des impératifs de la conscience populaire, n'est-ce pas la même timidité qui l'inspirait, la même peur, en se mettant en travers d'un mouvement d'opinion, au nom du droit, de se voir emporté par le flot, en même temps que le droit ?

A côté de l'indépendance du juge, indépendance matérielle, et indépendance psychologique, il est une autre condition pour qu'il soit obéi de l'administration : le respect par elle des valeurs qu'incarne la fonction juridictionnelle.

Nous touchons ici la faille la plus profonde, et la moins connue, du système de l'Etat de droit, sa faiblesse congénitale et apparemment incurable ; les juristes n'en parlent qu'avec pudeur, comme d'une tare secrète dont la famille voudrait bien essayer de perdre elle-même le souvenir. Je vous livre

le secret : à l'égard de l'administration, le juge est sans pouvoir réel ; son glaive est de verre, ses foudres de carton. L'administration ne lui obéit que parce qu'elle le veut bien, et dans la mesure où elle le veut.

La décision du juge à l'égard de l'administration a autorité de chose jugée ; mais, en France, la formule exécutoire qui s'applique à elle n'est point celle des autres jugements : la République ne saurait mander et ordonner aux autorités de prêter mainforte à l'exécution de ce jugement, dès lors que c'est elles-mêmes qu'il a condamnées ; si les gendarmes, sommés par le juge d'évacuer le local indûment réquisitionné pour y établir la gendarmerie, refusent de vider les lieux, à qui le propriétaire s'adressera-t-il pour récupérer sa maison ?

L'exemple est aberrant, direz-vous. Mais quoi, l'exécutif a le monopole de la contrainte : c'est dire qu'il n'y a pas de contrainte possible contre lui ; le juge dit le droit, le pouvoir met la force à la disposition de sa sentence ; mais si le juge dit le droit contre le pouvoir, comment celui-ci pourrait-il, en cas de refus, être contraint au respect du droit ?

Par quelque aspect qu'on retourne le problème, et dans quelque pays que ce soit, on n'en sort pas : la force publique peut seule contraindre, et c'est le gouvernement qui en dispose ; dès lors, le gouvernement ne peut se voir contraint par la force publique. Il n'est d'obéissance, de sa part, que volontaire. Qu'il s'obstine dans son illégalité, il aura le dernier mot. La jurisprudence nous en fournit plus d'un exemple. Au lendemain de la libération, nombre de fonctionnaires, chez nous, ont vu le Conseil d'Etat annuler la décision d'épuration qui les avait frappés à la légère, — reflet, parfois, de ces longues et sourdes haines qui cuisent au sein des administrations, travesties en sanction d'une faute contre la patrie. Pour se faire réintégrer, ils ont brandi le jugement rendu à leur profit : en vain. Finalement, le juge a condamné l'administration rebelle à indemniser les victimes ; l'administration paie toujours : il lui en coûte peu, la note étant réglée par le contribuable. Mais dira-t-on que dans ce cas, force est restée à la loi ?

Pourtant, dans l'ensemble, le juge est obéi ; en Grande-Bretagne, les règles du « contempt of Court » ne tolèrent point

de dérogation ; en France, rares sont les arrêts finalement inexécutés. Pourquoi ? parce que, chez l'administrateur, le sentiment subsiste que le droit doit être obéi ; parce qu'un impératif, lié à une tradition, à une culture, lui dicte le respect de la décision du juge ; mais tradition, sentiment, culture, ce ne sont point là des mots du vocabulaire juridique ; nous sommes au-delà du droit, dans le domaine de l'éthique ; l'obéissance de l'administration à la loi, et par là, tout l'édifice du Rechtstaat, repose, en définitive, sur le même postulat que le respect des traités dans la vie internationale : *pacta sunt servanda*, dit-on ici ; il faudrait dire là : *leges sunt servandae*. C'est la vitalité, dans la conscience de l'administrateur, de cet impératif qui conditionne la survie du principe de légalité. On peut craindre que la démocratie moderne, en dépouillant la loi de toute auréole, en la mettant au service des politiques des majorités successives, ne favorise guère cette survie.

A supposer que l'administration veuille obéir au juge, encore faut-il qu'elle en ait la possibilité matérielle.

Or, la justice administrative, là où elle existe, a été organisée à la mesure d'une administration libérale de volume réduit. Sur les actes de cette administration, elle pouvait exercer un contrôle rapide, et dès lors efficace.

Mais l'administration tentaculaire d'aujourd'hui multiplie les actes, et les recours encombrent les prétoires. Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de développer dans la même proportion le corps des juges administratifs. Qui s'en étonnerait ? Multiplier des bureaucrates relativement interchangeables est facile. Mais le métier de juge exige une sélection plus stricte, une formation moins répandue. De plus, la procédure juridictionnelle a son rythme propre, nécessairement plus lent que celui de l'action administrative : que les affaires se multiplient, et cette discordance devient catastrophique.

Le résultat, c'est l'encombrement des prétoires, et la lenteur de la justice. En France, nous avons tenté d'y porter remède avec la réforme du contentieux administratif de 1953 : il est douteux que nous y ayons pleinement réussi.

Qu'en résulte-t-il ? Le juge statue souvent cinq ou six ans après que la décision a été prise ; parfois, elle a depuis longtemps produit tous ses effets lorsqu'elle est enfin annulée ; il est alors matériellement impossible de revenir sur ce qui a été ; parfois, sur l'illégalité initiale, des situations multiples, des intérêts légitimes, sont venus se greffer ; la *restitutio in integrum* équivaut, alors, à poser des problèmes insolubles ; il faudrait, pour exécuter, soulever un monde, léser de nouveaux droits, créer un désordre pire que le désordre initial : l'administration ne s'y hasarde pas. La censure doctrinale subsiste, et les commentateurs d'en savourer la haute portée juridique ; mais l'administré, lui, demeure sous le coup de l'illégalité.

* * *

Résumons-nous : ce sera la meilleure façon de nous préparer à conclure.

L'erreur de la conception occidentale traditionnelle du Rechtstaat est, sans doute, la confusion entre une technique juridique : la soumission de l'administration à la loi, contrôlée par le juge, et un ensemble institutionnel et idéologique : le libéralisme politique. Elle a cru pouvoir porter au crédit de la technique, sur le terrain de la protection de l'individu contre l'arbitraire, un actif qui provenait, pour l'essentiel, du contexte éthique dans lequel la technique était appelée à jouer. Que ce contexte vienne à s'altérer, et l'on voit, *ipso facto*, la vertu de la technique s'affadir. Passons à la limite : j'imagine un Etat dans lequel le législatif, exercé par une majorité résolue à imposer coûte que coûte son programme, trouve dans l'exécutif un instrument docile, et domine le juge : la soumission de l'administration à la loi, dans un tel régime, peut devenir, non plus le rempart de la liberté contre l'arbitraire, mais bien une admirable machine au service du pouvoir. Les juristes nationaux-socialistes n'ont pas cessé de se réclamer du Rechtstaat : formellement, ils n'avaient pas entièrement tort ; et ceci suffit à éclairer notre problème, à la lueur sinistre des fours crématoires...

— III —

Je m'en voudrais de vous laisser sur cette vision dernière, et de ne vous offrir, au terme de nos entretiens, que cette lumière de mort.

Je ne pense pas, en effet, que notre vieux principe ait épuisé sa vertu : seulement, je crois que, si nous voulons la lui conserver, il nous faut mesurer exactement le sens et l'ampleur de l'effort que cette volonté nous impose.

Un premier point, positif, est celui que nous avons marqué sur le terrain de l'ordre et de la bonne administration : le principe de légalité, loin d'être condamné par la transformation de l'Etat, est devenu plus nécessaire encore, et véritablement irremplaçable ; le fait que le monde soviétique n'ait pu se passer de ce moyen de coordination, et, l'ayant détruit sous un nom, l'ait réédifié sous un autre, est à mes yeux révélateur ; la soumission de l'administration à des règles claires et certaines, c'est-à-dire à des règles de droit, se rattache directement aux nécessités techniques inhérentes aux tâches assumées par l'Etat moderne.

Un second point, également positif, c'est l'évidente infériorité, du point de vue de la liberté, de la seule technique qui, dans le monde actuel, ait prétendu se substituer à la nôtre, je veux dire le système de la légalité socialiste contrôlée par la procurature ; c'est une grande force, pour un système, de n'avoir point de remplaçant prêt pour la relève. Tel est le cas du nôtre : il nous faut bien vivre avec lui, car nous n'avons rien d'autre à lui substituer.

La simple résignation va-t-elle donc prendre la place, dans nos esprits, de l'enthousiasme et de la confiance un peu naïve des juristes du XIXe siècle à l'égard du Rechtstaat ? Malheur aux institutions auxquelles on se résigne ! Elles sont déjà, dans leur principe, condamnées.

Pour réveiller notre confiance, deux certitudes s'imposent à nous.

La première est d'ordre technique ; en tant que mécanisme de limitation et de contrôle de l'administration, le principe de légalité est efficace ; si les conditions idéologiques qui lui

UNIVERSITÉ DE LIÈGE

permettent de servir la liberté sont remplies, il peut être, pour cette liberté, un gardien actif ; il n'est que d'évoquer, dans cette perspective, les souples développements par lesquels notre Conseil d'Etat n'a cessé de limiter l'arbitraire, de réduire le pouvoir discrétionnaire, de dégager toutes les virtualités incluses dans l'idée de soumission au droit. Le vôtre, depuis dix ans, a pris le relais, avec un égal succès, et a ajouté à l'édifice des pierres nouvelles. L'instrument est bon : tout dépend de ceux qui le manient ; s'ils entendent le mettre au service de la liberté, il ne les trahira pas.

Et voici notre deuxième certitude : elle n'est pas originale, mais elle est profonde, comme la plupart des vérités premières.

Il n'en va pas autrement des techniques du droit que des techniques scientifiques ; les procédés que l'homme invente, que ce soit pour désintégrer l'atome ou pour assujettir l'administration à la règle, peuvent servir à toutes fins : mort ou vie, oppression ou liberté. Tout dépend du contexte, c'est-à-dire, en définitive, des valeurs éthiques auxquelles l'homme donne sa foi.

Le principe de légalité ne fait pas exception : quelles que soient les structures de la démocratie moderne, il assumera sa fonction, si la conscience de chacun de ces hommes dont se composent, en définitive, les masses dont on nous annonce l'avènement, reste fidèle à un certain nombre de valeurs.

L'exemple anglais, sur ce point, est particulièrement éclairant. Je vous ai dit comment le législateur avait doté l'administration de pouvoirs croissants, et contribué à réduire à son égard le contrôle du juge ; nous avons relevé l'incidence que le two party system, et la dictature du parti majoritaire, est susceptible d'entraîner. En fait, les conditions pratiques d'une dictature administrative sont largement réunies en Angleterre ; et pourtant, il n'y a point de dictature administrative ; le « nouveau despotisme » dénoncé par Lord Dening ne s'est point réalisé : spontanément, le parti majoritaire respecte la minorité ; spontanément, le civil servant fuit l'arbitraire. L'éthique nationale maintient au *rule of law* sa vertu libérale.

Pour sauver le principe de légalité, il est, sans doute, des adaptations pratiques nécessaires : mettre le juge de l'administration en mesure de statuer plus vite en est une, qui n'excède point les possibilités humaines.

Il est aussi des adaptations doctrinales, sur le terrain proprement juridique, qui ne le sont pas moins : la plus urgente me paraît être celle dans laquelle s'est engagé notre Conseil d'Etat avec son recours aux principes généraux du droit ; il nous faut renforcer l'idée que tout le droit ne se résume point dans la règle écrite, reflet possible de caprices du législateur, et que ce n'est pas le règne de la loi, mais le règne du droit, que le juge doit imposer à l'administration.

Mais surtout, pour sauver le principe de légalité, il faut que ceux qui s'en réclament le voient tel qu'il est, fragment d'une civilisation, pièce d'un ensemble idéologique ; nous ne le sauverons pas seul ; nous ne le sauverons que dans la mesure où nous saurons cultiver en nous, et faire vivre autour de nous, les idéaux de la liberté et de la dignité humaine.

Jean RIVERO.