

JEAN RIVERO

« Monsieur Rivero », comme disent et continueront de dire ceux qui l'ont connu. Des travaux sont en cours consacrés à cet auteur, des thèses se préparent relatives à sa pensée. Suscitées par ces préparatifs, les réflexions qui vont suivre n'ont d'autre prétention que celle de les éclairer au sens que, dans le vocabulaire militaire, on donne à cette expression.

Auteur, le mot n'est peut-être pas exact. Ce qu'il a été, déborde ce qu'il a écrit. Il a été le professeur, celui qui, en particulier, des années durant, vendredi après vendredi dans la petite salle de Droit Public, a animé la conférence d'agrégation ; mais, sauf à verser dans l'évocation de souvenirs qui seraient par trop personnels, c'est sur ses écrits qu'il faut se pencher si l'on souhaite évoquer sa pensée juridique.

Pensée juridique ? L'expression mérite d'être précisée. On peut parler de la pensée juridique de Duguit, de celle de Kelsen. S'agissant de Jean Rivero, plutôt que de sa pensée, c'est peut-être de ses idées qu'il conviendrait de parler ; comme on parle des idées d'Alain, éloignées de toute systématisation, Alain qui se présentait non comme un philosophe mais comme un penseur qui avait des idées. Est-ce à dire qu'il n'y a pas dans l'œuvre de notre auteur un certain nombre de points forts ? Certainement pas et l'on peut dire de lui ce qu'il disait de Maurice Hauriou : « Hauriou a sans doute une *doctrine*, c'est-à-dire quelques points forts auxquels il demeure fidèle. Mais il n'a pas de *système*. Il n'a pas, comme d'autres, organisé une fois pour toutes le monde juridique »¹. Comme le doyen Hauriou et pour ne citer qu'un exemple, à propos du critère du droit administratif, Jean Rivero pense qu'il est illusoire de prétendre ramener cette discipline à une notion unique : utilité publique, service public, puissance publique. Il attire l'attention, on y reviendra, sur le fait que les règles dérogatoires au droit privé se caractérisent par des dérogations en plus, dans certains

1. « Maurice Hauriou et le droit administratif », *La pensée du doyen Maurice Hauriou et son influence (Journées Hauriou)*, Toulouse, mars 1968, Paris, Pédone, 1969, p. 150 ; souligné dans le texte.

cas, en moins dans d'autres et dont dans ces conditions le droit comparé mais le droit comparé interne, il en prône la nécessité, doit permettre de prendre la mesure. Droit comparé interne, n'oublions pas que Jean Rivero a été spécialiste de droit du travail et de libertés publiques, deux disciplines qui, par excellence, sont des disciplines carrefour.

Un système, donc, non ; mais une trame et si l'on devait la définir d'un mot, c'est celui d'humanisme qui viendrait sous la plume et, disons-le, d'humanisme chrétien. C'est l'homme, c'est le justiciable, c'est l'administré qui sont au cœur des ses préoccupations. Ici encore, le rapprochement avec Hauriou s'impose. « Je ne crois pas me tromper en affirmant qu'à ses yeux [d'Hauriou], ce qui juge le droit administratif, c'est le service de l'administré. Écoutez-le commenter l'arrêt *Septfonds* : "Nous n'avons jamais aimé les questions préjudicielles et les complications de procédure. Nous verrions sans regret disparaître les renvois obligatoires au Conseil d'État, soit en interprétation, soit en appréciation de validité... Nous croyons que le droit administratif ne s'en porterait que mieux parce que les justes griefs des justiciables auraient disparu". Le justiciable ! C'est encore lui qui inspire ce conseil : "La simplification doit être la constante préoccupation du Tribunal des conflits. La séparation des pouvoirs, dont les raisons politiques se sont singulièrement affaiblies, n'apparaît plus aux justiciables et aux hommes d'affaires que comme une complication, une cause d'incertitude et une gêne dans les procès. Pour la rendre tolérable, il faut la rendre aussi peu gênante que possible". Pour le justiciable, il demande l'instauration d'une véritable procédure de référé devant le juge administratif. Pour le justiciable, il demande, à propos de l'arrêt *Fabrègues*, que soit assurée l'exécution effective des arrêts d'annulation, au besoin par la mise en cause de la responsabilité personnelle de l'agent coupable du refus d'exécution »².

Écoutons Jean Rivero au colloque d'Aix-en-Provence de 1977 sur la loi et le règlement faire état de « ce personnage qui n'est jamais représenté dans aucun colloque scientifique et que j'ai personnellement la manie, depuis de longues années, d'essayer d'introduire, je veux dire l'administré, le justiciable, le citoyen, celui qui est en définitive la finalité de tout l'appareil, celui pour lequel tout cet ensemble si passionnant, si intéressant à étudier en lui-même, celui pour lequel tout cet ensemble existe et sans lequel il n'offrirait aucune espèce d'intérêt ou d'utilité ; car en définitive, le droit est fait pour être vécu,

2. « Maurice Hauriou et le droit administratif », art. cité, p. 148-149.

il est fait pour être appliqué par les hommes, de même que la juridiction est faite pour le justiciable, et l'administration pour l'administré »³.

L'administré, le justiciable, on pourrait l'ajouter l'étudiant. De fait il a été pour Jean Rivero au cœur de ses préoccupations. Témoin, la volonté arrêtée de donner à son précis une taille qui réponde à son nom. Une volonté affichée dès les premières pages de son manuel continué avec bonheur, avec compétence et avec discrétion par Jean Waline : « Peut-être s'étonnera-t-on, écrit Jean Rivero dans la préface de la 8^{ème} édition de 1977, que ce précis n'augmente guère au fil de ses successives éditions. Celle-ci n'ajoute guère aux précédentes que les développements nouveaux imposés par l'évolution de la matière. C'est l'effet d'une volonté très arrêtée : celle de s'en tenir à l'essentiel. On juge inutile, dans un "Précis", d'embarrasser les étudiants en leur proposant à la fois des détails de réglementation ou de jurisprudence appelés à de fréquents changements, et des notions fondamentales qui, elles, demeurent, ou n'évoluent que lentement »⁴.

L'administré, le justiciable, l'étudiant, il faudrait aussi ajouter le candidat au concours d'entrée à l'E.N.A. ou au concours d'agrégation. Pour ce qui est de ce concours et s'agissant de l'épreuve de travaux, ne recommandait-il pas aux membres des jurys qu'il présidait, par delà la thèse, les mémoires, les articles de s'efforcer de juger l'homme et s'agissant du concours d'entrée à l'E.N.A. ne prenait-il pas le soin avant le début des épreuves de réunir les membres des jurys pour dégager au cours d'une manière de récollection une sorte de code de déontologie.

S'en tenir à l'essentiel, un mot qui caractérise le choix des genres pratiqués par notre auteur : la chronique, telle qu'il la conçoit avec la hauteur de vue qu'elle suppose et l'esprit de synthèse qui l'anime, le rapport de synthèse. Et comment ne pas évoquer celui auquel on a fait allusion, par lequel il clôtura, sous un tonnerre d'applaudissements, le colloque d'Aix-en-Provence en 1979 sur la loi et le règlement à la suite de quoi d'ailleurs il sera sollicité de présenter les rapports de synthèse des colloques du Centre européen d'administration publique qui se tiendront chaque année à Aix-en-Provence. L'auteur de ces lignes, que tant de liens attachent à la Faculté d'Aix-en-Provence et à celle de Toulouse, a pris le soin, il serait plus exact de dire a pris le plaisir, de lire ou de relire l'ensemble de ces rapports

3. « Rapport de synthèse », *Le domaine de la loi et du règlement*, PUAM, 1978, p. 269.

4. *Droit administratif*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 1977, « Préliminaire », p. 2-3.

et l'on se demande s'il ne serait pas possible de procéder à une étude des idées de Jean Rivero à travers ces rapports de synthèse. Une telle étude ne pourrait que débiter par une réflexion sur la notion même de rapport de synthèse qui ne serait sans doute qu'une synthèse des réflexions que Jean Rivero, en général, présentait lui-même au début de ses rapports.

On pourrait faire la même observation au sujet des préfaces de thèses. C'est peut-être dans ces préfaces que s'exprime le mieux la personnalité de notre auteur. Ne serait-il pas possible à travers elles comme à travers les rapports de synthèse d'étudier les idées de Jean Rivero et comment ne pas évoquer la préface de la thèse de Benoît Jeanneau sur les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative : « La véritable préface à l'ouvrage qu'on va lire fut écrite, d'un mauvais crayon, sur un mauvais papier – à peine déchiffrable aujourd'hui – entre 1940 et 1945, au fil d'une retraite de cinq années, propice aux réflexions sur le droit administratif »⁵. Suit un texte éblouissant dans lequel l'auteur se révèle : une série d'interrogations soulignant les difficultés de l'entreprise, suivie d'une série de réponses affirmant la possibilité de les surmonter. Doute et espoir, doute et foi : deux versants d'une même personnalité.

On présentera aussi deux observations. La première concerne la clairvoyance de notre auteur, une clairvoyance qui évoque le titre de l'ouvrage de Frédéric Bastiat : « Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas » (*Œuvres complètes*, volume V). À propos de la puissance publique, on l'a indiqué au sujet du critère du droit administratif : « On songe aussitôt, observe-t-il, aux prérogatives : décision exécutoire, privilège du préalable, clause exorbitante. Sans doute. Les règles du droit administratif se différencient des règles du droit privé en ce qu'elles confèrent aux organes publics des pouvoirs qui ne sauraient exister dans les rapports entre particuliers. Mais à l'opposé, le droit administratif impose souvent à l'administration des obligations beaucoup plus strictes que celles que le droit privé fait peser sur les particuliers. Ceux-ci choisissent librement le but de leurs activités alors que l'administration est astreinte à la poursuite de l'intérêt général. Ils choisissent librement leurs cocontractants alors que pour l'administration ce choix fait une grande part à des procédures de désignation automatique. En sorte que les règles du droit administratif se caractérisent par rapport à celles du droit privé soit en ce qu'elles confèrent à

5. B. Jeanneau, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1954, « Préface », p. I.

l'administration des prérogatives sans équivalent dans les relations privées soit en ce qu'elles imposent à sa liberté d'action des sujétions plus strictes que celles auxquelles sont soumis les particuliers entre eux »⁶.

Autre illustration de cette clairvoyance : la rétroactivité de la règle jurisprudentielle⁷. Dans la mesure où le juge procède à une modification de la règle antérieure, la règle nouvelle va produire effet non à partir du jugement dont le prononcé lui confère l'existence mais à l'égard des faits ou des actes sur lesquels il statue. Or, au moment où le fait s'est déroulé, où l'acte a été pris, la règle jurisprudentielle était par hypothèse fixée dans un certain sens. Ce n'est cependant pas cette règle en vigueur à l'origine du litige qui lui sera appliquée mais celle que le juge lui substituera au terme de celui-ci. Il y a donc bien rétroactivité de la règle jurisprudentielle non seulement à l'égard des données du litige à propos duquel elle a été élaborée mais encore, dans la mesure où le juge s'en tiendra à la nouvelle règle, à l'égard de tous les litiges dont il a été saisi avant la décision qui fait jurisprudence et qui seront tranchés postérieurement à celle-ci.

La seconde observation sera présentée à travers un souvenir personnel comme il nous est arrivé d'en évoquer au fil de ces lignes. Au concours d'agrégation de 1970 présidé par Jean Rivero une épreuve consistait en un commentaire de texte. L'un des candidats commence par ces mots : « Disons-le d'entrée : ce texte est beau ». Cette observation toucha profondément le président du jury. Il était sensible à la beauté. Celle de son style était incomparable. Comment s'en étonner ? Ne dit-on pas que « le style c'est l'homme » ?

Jean-Claude VENEZIA

Professeur émérite à l'Université Paris II (Panthéon-Assas)

6. « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP*, 1953, p. 279.

7. *AJDA*, 1968, p. 15.