

LA MOBILISATION DE LA FACULTÉ DE DROIT LE COMITÉ NATIONAL D'ACTION POUR LA RÉPARATION INTÉGRALE DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LA GUERRE

Pour le Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, l'armistice du 11 novembre 1918 ne sonna pas la fin de la bataille. Pour ce comité, la lutte prit fin le 17 avril 1919. En effet, il s'était donné pour mission de défendre le principe d'un droit à réparation intégral des dommages causés¹ et ce fut seulement le 17 avril 1919 que le Parlement adopta la loi sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre². Cette loi était annoncée et attendue. Dès le 26 décembre 1914 et après une déclaration du gouvernement, le Parlement avait adopté une disposition en vertu de laquelle : « Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre ». Ce texte semblait clair mais le fait qu'il diffère l'existence effective du droit à réparation et surtout le fait qu'il n'en définit pas pleinement la notion avait provoqué la création du Comité national d'action en faveur de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

Ce comité avait été fondé par Léon Francq en octobre 1914. Il s'agissait en réalité du développement et de la transformation du Comité septentrional d'action, mis en place quelques mois auparavant, par ce même Léon Francq. Celui-ci était un ingénieur dans le domaine ferroviaire, qui avait fait fortune en créant un système augmentant la puissance des locomotives. Ayant vendu son innovation à

1. Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre (ci-après CNAPRDCG) : Création du Comité national d'action. Son but. Ses statuts. Ses organes. Ses travaux. Ses publications (14.097-2). Voir aussi CNAPRDCG : Assemblée générale du 17 février 1915 ; 2^e assemblée générale du 20 octobre 1915, Compte-rendu sténographique ; Le projet de loi Observations présentées en Assemblée plénière du Conseil directeur et des Commissions juridiques et techniques du 23 juin 1916.

2. Journal officiel du 18 avril 1919, p. 4050.

travers le monde, il disposait d'une grande fortune qui lui permit de financer les activités du Comité. Sa philanthropie était intéressée : comme une partie de ses usines se trouvaient dans l'Est de la France, il était directement concerné par le droit à réparation. Il avait, tant par patriotisme que par intérêt, besoin que l'indemnisation des dommages de guerre fût la plus entière possible et effectivement appliquée. Cette attitude ne lui était pas réservée au sein du Comité car il avait réussi à y faire adhérer de nombreux représentants de l'industrie. Ainsi, le comité d'honneur comprenait des maîtres des Forges avec C. Arbel, tandis que le Comité des forges de France faisaient partie des membres bienfaiteurs et y était aussi représenté par Pinard et Maurice de Wendel qui y participaient aussi à titre personnel, ce dernier étant même président de la commission technique chargée de l'industrie au sein du Comité. Si celui-ci ne cachait pas ses liens avec l'industrie, voire pouvait s'en enorgueillir au point que ses réunions se tenaient dans les locaux d'une fédération industrielle, Léon Francq avait eu l'intelligence, pour que les travaux du Comité eussent un maximum d'échos, d'accueillir dans son comité d'honneur de nombreux hommes politiques et notamment des députés, des sénateurs et des hauts fonctionnaires.

Par-delà la question du droit à réparation des dommages de guerre, ce comité mérite une attention particulière. Non seulement, chose presque inconcevable aujourd'hui, que ce fût parmi ses membres d'honneur ou ses membres bienfaiteurs, il ne comptait qu'un seul membre du Conseil d'État et encore, un maître des requêtes en la personne d'André Silhol. Il est vrai que parmi les membres bienfaiteurs figuraient, à côté de la Compagnie générale de l'eau et de nombreuses banques, les plus importantes compagnies ferroviaires (de l'Est, du Nord, d'Orléans, du Midi et de Lyon) dans lesquels de nombreux conseillers d'État allaient pantoufler depuis le XIX^e siècle, à l'image de Léon Aucoc. Mais surtout, il fut le cadre de la contribution de l'effort (intellectuel) de guerre de la plupart des professeurs de droit français ; il constitua une forme très originale d'action collective de ces professeurs³. À bien des égards, ceux-ci se posèrent comme une assemblée d'experts à qui il paraissait inconcevable que les travaux parlementaires pour l'adoption de la loi annoncée le 26 décembre 1914 pussent les ignorer puisque, à la différence des hommes

3. V. aussi G. Vayrou, « Sociétés savantes et Grande guerre. Essai pour une double commémoration en une seule communication : à propos de la réparation des dommages de guerre », *Mémoires de la Société pour l'Histoire du droit et des institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, 2017 (à paraître).

politiques, les professeurs n'étaient animés que par la recherche de la vérité⁴. Ferdinand Larnaude prétendait ainsi que les études publiées sous forme de fascicules par le Comité étaient « les commentaires par anticipation de ce que sera la loi » de 1919⁵.

La liste des membres d'honneur de ce comité est particulièrement impressionnante. Son président était Ferdinand Larnaude. Il comprenait Joseph Barthélémy⁶, Bartin, Henry Berthélemy, Blondel⁷, Adrien Carpentier, Ambroise Colin, Léon Duguit, Fernand Faure, Maurice Hauriou, Hitier, Charles Massigli, Piedelièvre, Georges Renard⁸, Souchon, Tissier, Truchy et André Weiss⁹. À l'exception de Hauriou, Renard et Duguit, tous appartenaient à la Faculté de droit de Paris¹⁰. Les grands noms de professeurs de province ne manquaient pas vraiment à l'appel car s'ils n'avaient pas adhéré au Comité, Raymond Carré de Malberg¹¹,

4. Assemblée générale du 27 juillet 1916.

5. Assemblée générale du 27 juillet 1916.

6. Celui-ci consacra de nombreux travaux au droit public de la guerre. Certains sont directement inspirés ou ont été d'abord écrits pour le Comité, par exemple « Le Droit à la réparation intégrale des dommages de guerre », *Revue politique et parlementaire*, mai 1915

7. Qui après avoir été professeur des facultés de droit, était devenu à l'époque professeur à l'École des Sciences politiques.

8. Qui était déjà à cette époque membre du Collège de France.

9. F. Larnaude, *La guerre et la réparation des dommages*, CNAPRDCG, 1916 – *La Réparation des dommages causés par la guerre. Principes et applications*, CNAPRDCG, 1915 – Ch. Massigli, *Du droit à l'indemnité pour dommages de guerre vis-à-vis des titulaires de droits réels, de créanciers et des héritiers*, CNAPRDCG, 1917 – MM. Nano et Truchy, *Du paiement immédiat aux sinistrés*, Impr. commerciale du "Petit journal" – A. Wahl, G. Gavet et E.H. Perreau, *La réparation des dommages de guerre. La réparation du préjudice indirect en droit civil et dans son application aux dommages de guerre. Réparation du dommage moral aux personnes par fait de guerre : les explications théoriques*, Impr. Ch. Cousin, 1915 – H. Berthélemy et Truchy, *Procédure des actions en réparation, rapport sur les résolutions adoptées par le Comité. Détermination du montant des indemnités et les modalités de leur paiement, rapport sur les résolutions adoptées par le Comité*, Impr. Cousin, juin 1915 – Gaston Griolet, *Les dommages de guerre et les chemins de fer*, CNAPRDCG, 1917 (14.097-26) – M. Hauriou, *Note sur le principe et l'étendue du droit à indemnité pour les victimes des dommages de guerre*, CNAPRDCG, 1915. – J. Barthélémy, *Le Principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, CNAPRDCG, 1915 – du même, *Le Droit à la réparation des dommages causés par la guerre, ses conditions et ses modalités, rapport sur les résolutions adoptées par le Comité*, Impr. Ch. Cousin, janvier 1916 – F. Faure, *La guerre et les ressources de la France*, CNAPRDCG, 1916. – A. Weiss, *La Réparation des dommages causés par la guerre de 1914-1918 au point de vue du droit international*, CNAPRDCG, 1916 – Ch. De Boeck et M. Weber, *La Réparation des dommages de guerre au point de vue de la nationalité des victimes et du lieu où ces dommages ont été subis La réparation des dommages causés par la guerre aux colonies*, CNAPRDCG, 1916 juin 1916 – A. Henri, *La Révolution et réparation des dommages de guerre*, CNAPRDCG, 1916.

10. Il faut y ajouter Charles Gide qui faisait partie des membres bienfaiteurs du Comité. Même René Jacquelin qui, pourtant n'avait rien publié depuis longtemps, contribua à la réflexion, mais en dehors du Comité.

11. R. Carré de Malberg, *Du fondement du droit à la réparation intégrale pour les victimes des dommages de guerre*, Impr. du Petit journal, 1915.

Louis Rolland¹², Léon Michoud¹³ et Félix Moreau¹⁴ participèrent à ses travaux¹⁵.

Dans cette longue liste, un nom célèbre dès cette époque brille par son absence : Gaston Jèze. Il ne fit pas partie du comité ni comme membre d'honneur ni même comme membre ordinaire, et ne participa pas à ses travaux. Jamais son nom n'apparaît dans le fonctionnement de ce comité. Certes, il fut mobilisé dès avril 1915 jusqu'à novembre 1918. Mais sa mobilisation ne l'empêcha nullement de continuer à diriger la *Revue de droit public* et il ne se contenta pas de cette direction puisqu'il y publia dans « sa » revue des articles substantiels, et qu'il tint toujours la chronique jurisprudentielle¹⁶. Son absence des travaux du Comité surprend d'autant plus qu'en 1915, il avait commenté la loi du 26 décembre 1914 dans un article long et détaillé, justement publié dans la *RDP*. Son analyse se révéla particulièrement pertinente puisque, dans son commentaire de la loi du 17 avril 1919, Louis Rolland ne cessa d'y renvoyer¹⁷ et d'insister, sur le fait qu'à ses yeux, Gaston Jèze avait, dès 1915, tout dit de la loi de 1919.

On a du mal à croire que la conviction de Jèze d'avoir épuisé le sujet eut suffi à le convaincre de ne pas s'associer aux travaux du Comité... qui au demeurant ne firent, sauf erreur, jamais référence à son article de 1915. Un autre fait laisse supposer que l'absence de Gaston Jèze s'explique autrement : lorsqu'il fit paraître son article de 1915 sous la forme d'un livret aux éditions Giard & Brière, ce fut non sous le patronage du Comité, mais de celui de la Société d'assistance aux réfugiés, évacués & sinistrés du département de Meurthe-et-Moselle et avec une dédicace au député Louis Marin que l'on peut lire autant comme un hommage à ce député auquel la loi du 17 avril 1919

12. L. Rolland, *Domages causés aux personnes par les faits de guerre. Notion juridique de l'invasion. Note sur le Principe et l'étendue du droit à indemnité pour les victimes des dommages de guerre*, CNAPRDCG, 1915.

13. L. Michoud, *La jurisprudence administrative sur le dommage direct et matériel et la question des dommages de guerre*, Paris, CNAPRDCG, 1916.

14. F. Moreau, *Le décret du 4 février 1915*, CNAPRDCG, 1915.

15. IL faut y ajouter les travaux G. Gavet, professeur à Nancy, de E.H. Perreau, professeur à Toulouse, de Léon Lacour, professeur à Lille, de de Boeck, professeur à Bordeaux, de Jules Valéry, professeur à Montpellier et d'Emile Bouvier, professeur à Lyon.

16. G. Jèze, « Le régime de la presse en Angleterre pendant la guerre », *Revue du Droit Public* [ci-après *RDP*], 1916, p. 5 et 337 – Du même, « L'Exécutif en temps de guerre : les pleins pouvoirs », *RDP*, 1917, p. 5.

17. L. Rolland, « La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre », *RDP*, 1919, p. 367.

devra tant, que comme une pique envers ses collègues¹⁸. Ainsi, cette absence de Jèze du Comité était très certainement voulue et illustre une nouvelle fois la situation atypique de ce professeur au sein de la Faculté : il y occupait des postes institutionnels forts comme la direction de la *Revue du Droit Public* et de la *Revue de Science et de Législation financières*, mais il refusait de se fondre dans la corporation de ses collègues¹⁹.

Malgré l'absence de Gaston Jèze, le comité national pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre apparaissait comme une action collective quasi officielle de la Faculté de droit. La qualité de ses membres laissait supposer un franc succès. En réalité, celui-ci fut mitigé au point que l'on peut y voir la cause de la fin de toute prétention collective des professeurs de droit à peser, en tant que tels, sur la vie politique nationale. Pourtant, les choses avaient bien commencé. Les travaux de ce comité furent l'occasion pour les professeurs de droit, et notamment pour les publicistes, d'affirmer de façon unanime la légitimité d'un droit administratif individualiste et libéral. Mais le succès du droit administratif (I.) fut en effet contrebalancé par l'échec des professeurs de droit (II.).

I. Le succès du droit administratif

Pour tout juriste, l'analyse d'un droit passe par l'identification de son fondement. Les professeurs de droit du Comité n'y dérogeaient pas. Pour eux, malgré le silence du législateur, le droit à réparation des victimes de guerre annoncé par la loi du 26 décembre 1914 reposait sur le principe d'égalité devant les charges publiques. Faire admettre

18. « A M. le Député L. Marin

Cher Monsieur,

Permettez-moi de placer votre nom à la première page de cette étude juridique. C'est à vous que revient le mérite d'avoir, le premier, posé nettement la question des dommages de guerre, sur son véritable terrain : celui du *droit à la réparation intégrale*.

Alors que les juristes hésitaient ou plutôt déniaient le droit à la réparation intégrale, alors que les hommes graves hochaient la tête, vous avez hardiment préconisé, voilà de longues années, la véritable solution, celle qu'exige la justice, l'équité, le droit public moderne, et l'intérêt bien entendu de la France. Et si, aujourd'hui, l'immense majorité des juristes et des citoyens se prononcent en ce sens, si le revirement des idées est complet, c'est très certainement parce que vous avez consacré votre temps, votre intelligence, votre activité au triomphe d'une cause magnifique, celle d'assurer entre tous les Français sans distinction la péréquation des charges entraînées par la guerre. Bientôt, grâce à vous, le Parlement proclamera, comme l'avaient fait nos grands ancêtres de 1793, les principes républicains de la fraternité et de l'égalité des Français devant les charges de la guerre. Et ce sera la loi *Marin*.

15 mars 1915.

Gaston JÈZE

19. V. aussi M. Millet, *La Faculté de droit de Paris face à la vie politique : de l'affaire Scelle à l'affaire Jèze. 1925-1936* : Paris, LGDJ, 1996

ce principe, c'était non seulement renforcer l'évidence du droit administratif comme un vrai droit à l'égal du droit civil, ce qui devait conforter l'idéal de l'État de droit. C'était aussi militer pour un droit administratif français libéral qui impliquait que le droit à réparation des victimes de guerre devait se comprendre comme un droit individuel et non comme un « droit social ».

A. L'affirmation du principe d'égalité devant les charges publiques

Dès son propos introductif lors de l'installation du comité, Ferdinand Larnaude insista sur le fait que la loi du 26 décembre 1914 devait être lue comme la consécration, implicite mais certaine, du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques que la doctrine administrativiste et le Conseil d'État²⁰ mettaient en avant depuis le début du xx^e siècle. Selon le Président du Comité, par cette loi, le législateur avait rompu avec la tradition du xix^e siècle en vertu de laquelle les victimes de guerre pouvaient légitimement espérer un secours de la nation mais elles n'étaient pas titulaires d'un droit à réparation.

Certes si, à force d'insister sur cette rupture, les débats du Comité finirent par donner l'impression que celle-ci n'était pas si acquise que cela et que ses membres avaient besoin de se convaincre des nouveaux rapports entre le principe d'égalité devant les charges publiques et l'appel à la solidarité nationale. Mais même pour les publicistes du Comité le droit à réparation consacré par le législateur en 1914 concourait certes de la solidarité nationale, juridiquement il s'agissait de la conséquence du principe d'égalité devant les charges publiques que les membres du Comité prétendaient consubstantiel au droit administratif depuis plusieurs décennies. Il y avait là une part d'audace : si on le retrouvait dans le *Traité* d'Édouard Laferrière²¹, et si Tessier l'invoquait dans son *Étude sur la responsabilité de la puissance publique*²², ils

20. Par exemple, invoquant l'égalité devant la loi, Helbronner, concl. CE, 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre*, Rec. CE, p. 553 ; consacrant l'égalité de tous les citoyens devant les règlements administratifs : CE, 9 mai 1913, *Roubeau*, Rec. CE, p. 520. Le contentieux de la promotion dans la fonction publique ou du service national avait été dès avant cette date le terreau du principe d'égalité devant la loi. Voir par exemple, CE, 28 juin 1901, *Ministre de la Guerre*, p. 575. Il en allait de même en matière fiscale : CE, 29 mai 1903, *Sieur Rignet*, p. 428 (même si le principe n'apparaît que dans le résumé des prétentions des parties) ; CE, 27 juin 1913, *Esmard*, p. 762.

21. E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2^e éd., tome 2, p. 151.

22. G. Tessier, *Étude sur la responsabilité de la puissance publique*, n^o 147 et n^o 177. Voir aussi M. Hauriou, « Les actions en indemnités contre l'État », *RDP*, 1896.

paraissaient plus l'utiliser comme une explication des solutions jurisprudentielles que comme un principe juridique invocable par les justiciables²³. Pour les membres du Comité, la question ne se posait plus, elle ne devait plus être posée : ce principe d'égalité devant les charges publiques était juridique et fondait le droit à réparation des victimes de la guerre.

Ce faisant, parce que ce principe encadrait et orientait l'exercice par l'État de sa puissance et qu'il légitimait l'extension de la compétence du juge administratif, les travaux du Comité contribuèrent probablement à l'acculturation de l'idéal de l'État de droit. Et ce avec d'autant plus d'efficacité que ce Comité n'eut de cesse de diffuser les conclusions de ses travaux au-delà des murs de la Faculté et du Palais, en rééditant à plusieurs reprises ses brochures, grâce à la richesse de Léon Francq. Ainsi, le compte rendu de l'assemblée générale du 17 février 1915 contenant la défense programmatique du droit à réparation prononcée par Ferdinand Larnaude fut rééditée trois fois ; l'étude de Joseph Barthélemy sur *Le Principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, deux fois. Il en alla de même de la *Note*, de Maurice Hauriou, sur le principe de l'étendue du droit à indemnité pour les victimes des dommages de guerre, pour l'étude sur *Le décret du 4 février 1915* de Félix Moreau, et pour celle sur *Les dommages de guerre devant le Parlement* de Paul Delombre.

B. L'évidence du droit administratif

Défendre l'idée que le droit à réparation consacré par la loi du 26 décembre 1914 se fondait sur le principe d'égalité devant les charges publiques, et que celui-ci était un vrai principe juridique, avait un impact qui dépassait largement la question des dommages de guerre : cela légitimait le droit administratif, à l'égal du droit civil.

Sur ce point, les travaux du Comité révélèrent et renforcèrent la légitimité du droit administratif. Aucun de ses membres ne remit en cause que seul ce dernier offrait le cadre de la solution recherchée, tous se rencontraient pour considérer que le droit civil n'était pas adapté à la situation. Par exemple, lorsque Charles Massigli se prononçait sur le droit à indemnité des titulaires de droits réels et des fonds de commerce, il admettait comme évidence de se fonder dans un cadre administratif²⁴. Cette évidence se manifestait par la mobilisation par les membres du Comité des catégories traditionnelles du droit adminis-

23. En ce sens, C. Brayelle, « confiance légitime et responsabilité », RDP, 2009, p. 321.

24. C. Massigli, *Du droit à l'indemnité pour dommages de guerre vis-à-vis des titulaires de droits réels, de créanciers et des héritiers*, CNAPRDCG, 1917.

tratif pour construire leurs solutions. Ainsi, Léon Michoud consacra sa dernière étude à « la jurisprudence administrative sur le dommage direct et matériel et la question des dommages de guerre »²⁵.

Le droit de l'État ne pouvait être qu'administratif ; il était le seul à même de juridiciser les obligations de solidarité nationale, et ce même dans le contexte de la guerre. En effet, pour les professeurs du Comité, même si la guerre était un acte de pure souveraineté, elle ne plaçait pas l'État hors du droit et de ses responsabilités. C'était là la force du droit administratif. La guerre n'était pas non plus un cas de force majeure. Sur ce point, ils s'écartaient délibérément du Conseil d'État qui avait jugé le contraire en 1912 dans l'affaire *Ambrosini*²⁶. Loin de se contenter de la loi du 26 décembre 1914 pour écarter cette jurisprudence, ces professeurs estimaient que celle-ci était fautive dans son principe même. Les internationalistes et les administrativistes du Comité convergeaient. Certes, la France avait été agressée, elle avait été acculée à la guerre. L'État s'était apparemment retrouvé dans un état de nécessité. La guerre semblait irrésistible. Mais pour les juristes du Comité, cette analyse devait être écartée : la guerre n'avait rien d'une catastrophe naturelle²⁷. Il s'agissait de « l'une des manifestations les plus lourdes de l'État »²⁸ et tout comportement de l'État, même, comme en l'espèce, celui de se défendre contre un « ennemi presque naturel », impliquait un acte de volonté. La France aurait pu faire le choix de céder à la violence. Réagir, se défendre contre les barbares n'était pas une nécessité d'ordre naturel ; il s'agissait d'un choix qui devait faire la fierté de la France²⁹.

Le droit administratif et son principe de l'égalité devant les charges publiques étaient ainsi à la hauteur de la dignité de la France qui refusait de céder face à la barbarie tout en ne sacrifiant pas, à cause des contraintes de la guerre, les principes du Droit.

C. Un droit individuel à la réparation

La dimension libérale du droit administratif français devait enfin déterminer la nature du droit à réparation des victimes de guerre. Pour les membres du Comité, il ne pouvait s'agir que d'un droit

25. L. Michoud, *La jurisprudence administrative sur le dommage direct et matériel et la question des dommages de guerre*, préc.

26. CE, 10 mai 1912, *Ambrosini* : Rec. CE, p. 549.

27. J. Barthélemy, *Le droit à réparation, ses conditions...*, préc., p. 2.

28. J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 3.

29. Voir aussi et entre autres M. Hauriou, « Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté », *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 1925, réimprimé en 1990.

individuel et non d'un droit social, c'est-à-dire d'une prérogative que son titulaire devait impérativement utiliser dans un but d'intérêt général défini par les autorités. Il s'agissait d'un droit subjectif et non d'un droit-fonction, pour reprendre la terminologie de l'époque. Sinon, affirmaient les membres du Comité, l'ordre juridique français n'eût plus été libéral ; c'eût été se rabaisser à leurs yeux à copier le système allemand. L'argument était peut-être fallacieux, parce qu'il n'était pas étayé par une analyse du droit germanique, mais il faisait mouche.

Notons enfin que la conviction des professeurs membres du Comité que le droit à réparation annoncé par la loi du 26 décembre 1914 constituait un droit subjectif était telle qu'aucun d'entre eux ne fit jamais allusion aux catégories de Léon Duguit. Au demeurant, celui-ci faisait seulement partie des membres d'honneur du Comité : il ne participa jamais à ses travaux. On peut supposer que c'est pour éviter de provoquer des controverses qui auraient affaibli l'autorité des professeurs au sein du Comité et auprès des destinataires des travaux de celui-ci.

Les membres du comité avaient parfaitement conscience des conséquences attachées à la qualification de droit subjectif donnée au droit à réparation des victimes de guerre et ils les recherchaient. Il s'agissait pour eux de protéger au mieux ces victimes. Certes, ils devaient compter avec la loi du 26 décembre 1914 qui n'envisageait la réparation que des dommages aux biens matériels. Larnaude en prit acte dès le début des travaux du Comité. Et à la lecture des comptes rendus de ses réunions, il apparaît que tous les professeurs se satisfaisaient de cette restriction qui excluait du droit à réparation les massacres de population et notamment les violences faites aux femmes. Probablement était-ce là un réflexe des juristes qui considéraient à l'époque que le préjudice moral n'était pas réparable car non évaluable.

En revanche, pour le Comité, il ne fallait faire aucune distinction entre les biens matériels, ni quant à leur nature, ni quant à l'auteur de leur endommagement. Pour les professeurs de droit tant publicistes que privatistes, peu importait que le préjudice fût commis par les Allemands ou les troupes françaises, que ce fût, pour ces dernières, lors des opérations de défense ou d'attaque. Dès lors que le droit individuel à la réparation était fondé sur le principe d'égalité devant les charges publiques, ces distinctions cessaient d'être pertinentes et comme il s'agissait de protéger la propriété privée, la réparation était due, que les biens abîmés ou détruits fussent industriels, commerciaux ou de confort, immobiliers ou mobiliers. Pour les professeurs de droit, comme y insistaient les débats du 11 janvier 1915, en ne

distinguant pas, le législateur avait, par sa position de principe du 26 décembre 2014, rendu un semblable hommage au droit de propriété privée, reconnus à tous les Français, riches ou pauvres, tous unis face à l'ennemi dans une égale solidarité au sein de la Nation.

Dès lors que la propriété était qualifiée de droit individuel, aucune obligation de emploi ne pouvait plus s'imposer au bénéficiaire du droit à la réparation des dommages matériels causés par la guerre³⁰. Une telle obligation serait entrée en totale contradiction avec le droit individuel de propriété qui impliquait de laisser à son titulaire une pleine liberté d'exercice : transformer le droit à réparation des victimes en une obligation d'utiliser leurs indemnités pour reconstituer à l'identique leur patrimoine là où il se trouvait avant-guerre, c'était contredire radicalement les idées selon lesquelles le titulaire d'un droit est le mieux à même d'en déterminer la meilleure utilisation, et que son droit est affecté à son épanouissement personnel et non pas à la satisfaction de l'intérêt général³¹.

Certes, les opposants à l'obligation de emploi espéraient que les indemnités versées par l'État seraient investies dans les zones les plus dévastées par la guerre. Ils y voyaient une réponse à la barbarie ennemie. Surtout, ils avaient confiance dans le bon sens et l'esprit d'entreprise des personnes indemnisées : les régions du Nord et de l'Est restaient les plus riches de France. Ces zones conservaient leurs atouts : elles étaient géographiquement les mieux situées pour le commerce européen, et, malgré les destructions et les pillages, il y subsistait des industries qui allaient, une fois la paix restaurée, reprendre leurs activités. Mais quoiqu'ils fissent appel au patriotisme des indemnisés, les opposants à l'obligation de emploi, en tant que libéraux et individualistes, étaient convaincus que la théorie du droit individuel convergerait avec – et se trouvait renforcée par – la rationalité économique des propriétaires qui, in fine, ne pouvait que profiter à l'intérêt national.

Les travaux du Comité se caractérisaient par une grande homogénéité quant au rejet de l'obligation de emploi, quel que fût le type de biens endommagés, industries, logements ou œuvres artistiques.

30. CNAPRDCG : Dommages causés par la guerre. La question du emploi. Observations présentées en Assemblée plénière du Conseil directeur et des commissions juridiques et techniques du 9 Juin 1916.

31. Cette position n'était pas propre à la Faculté de droit. On la retrouve dans un rapport de la section de la Somme du Comité : T. Cornu, *Rapport présenté à la réunion d'Amiens du 17 août 1916 intitulé « Examen sommaire de quelques articles du projet de loi de la Commission des 44 sur la réparation des dommages de guerre »*, Amiens, Imprimerie du Progrès de la Somme, 1916.

II. L'échec des professeurs de droit

De la lecture de l'ensemble des travaux du Comité, il ressort que tous les professeurs de droit qui en firent partie proposèrent une conception cohérente et en tous points convergente quant à la nature, la portée, le champ et le régime du droit à la réparation intégrale des dommages causés par la guerre. Ils apportaient au Parlement et au Gouvernement ainsi qu'aux juges une proposition « clés en main » conforme à l'idéologie dominante, opérationnelle et qui n'exigeait pas la mise en place d'une administration nombreuse et coûteuse. À priori, les travaux du Comité eussent dû rencontrer un accueil excellent.

Pourtant, il n'en fut rien : l'entreprise du Comité se solda par un échec, certes partiel, car les conseils des professeurs du comité, quoiqu'experts du droit, de la vie sociale, de l'économie et au-delà des valeurs morales et de la politique, ne furent pas tous suivis. Loin de là pour certains ! Leur impuissance à convaincre le législateur de la pertinence de leurs conceptions du droit à réparation se doubla d'un revers institutionnel, probablement le plus certain et le plus grave des deux.

A. Un échec conceptuel

Les travaux des professeurs de droit au sein du Comité ne firent pas autorité auprès des auteurs de la loi du 17 avril 1919. Certes, cette loi consacrait un droit à la réparation des dommages de guerre, en disposant en son article 2 que « Les dommages certains, matériels et directs, causés en France et en Algérie, aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre, ouvrent droit à la réparation intégrale instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914 ». Certes, comme l'avait défendu le Comité, la réparation était intégrale, ce que ne précisait pas la loi de 1914. Certes, ce droit se voyait doté de tout un régime de protection, sous le contrôle du juge, conformément au mouvement d'institutionnalisation de l'État de droit soutenu par la doctrine universitaire. Certes, encore, le droit à réparation était fondé sur le principe d'égalité.

Mais il l'était également sur la solidarité puisque l'article 1 de la loi du 17 avril 1919 disposait que « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges publiques ». Or non seulement l'existence même de la solidarité en tant que principe juridique faisait plus que débat, mais c'était déjà en soi s'écarter des enseignements des professeurs du Comité qui s'étaient évertués à

distinguer le principe juridique de l'égalité devant les charges publiques et le principe politique de solidarité³². Et la formule retenue par le Parlement n'était pas anodine : elle faisait du droit à réparation des victimes de guerre un « droit social ». Ce n'était plus exclusivement un droit individuel conforme aux analyses des professeurs de droit.

Cet adossement du droit à réparation à la solidarité n'était pas une coquetterie de style. Le législateur en déduisait tout un régime de la réparation que le Comité avait condamné d'avance. Ainsi, la loi du 17 avril 1919 prévoyait une indemnisation moins libérale et surtout moins rapide pour les biens mobiliers que pour les biens immobiliers. La loi établissait une hiérarchie de légitimité entre les propriétés. Le législateur faisait sien l'adage *res mobilis res vilis*, qui perdurait alors qu'il datait d'une époque pré industrielle et privilégiait la propriété immobilière, celle qui, à ses yeux était la plus propice à la reconstruction du pays, et qui empruntait le plus à la notion de territoire pour lequel on s'était battu. Dans cette veine, il était donc logique que l'article 5 de la loi du 17 avril 1919 favorise les victimes s'engageant à remployer formellement leurs indemnités dans un périmètre près de la localisation de leurs biens détruits. Certes, il ne s'agissait pas d'une obligation de emploi, mais on s'en approchait dans les faits puisque, grâce à des avances, le versement des indemnités était accéléré pour ceux qui reconstituaient leur patrimoine dans leur lieu originel. On était loin de la foi spontanée en l'initiative et en la liberté individuelles qui formait le socle des travaux du Comité. L'encadrement de la liberté des propriétaires immobiliers indemnisés était même renforcé par cet article 5, puisqu'il précisait que les « immeubles bâtis [devaient] être reconstruits conformément aux dispositions prescrites par les lois et règlements en matière d'hygiène publique ». Il excluait donc le droit à la reconstruction à l'identique et sommait les indemnisés de se plier aux nouvelles prescriptions d'hygiène qui allaient réduire la liberté de construire des propriétaires. Cette prescription de se plier aux futurs plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension prévus par la loi Cornudet tout juste adoptée le 14 mars 1919 constituait une restriction au droit de propriété bien étrangère à l'esprit des travaux du Comité.

Ces dispositions révélaient donc l'échec du Comité et de ses professeurs pour imposer leur conception et leur interprétation de la loi du 26 décembre 1914. Ce ne fut pas le seul aspect de leur échec.

32. Sur ce principe, cf. M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français*, LGDJ, BDP, tome 170, 1993.

B. Un échec institutionnel

Malgré tous les relais que constituaient les hommes politiques, les fonctionnaires et les industriels de premier rang en son sein, les travaux du Comité, pourtant largement diffusés, furent accueillis par un silence assourdissant. La voix des professeurs de droit ne porta apparemment pas. Ils ne réussirent pas à influencer les travaux parlementaires. Ceux-ci débutèrent en 1914 et furent particulièrement nourris jusqu'en 1919 ; ils s'étalaient sur des pages et des pages du *Journal officiel*, sans compter les rapports rédigés par les commissions du Sénat et de la Chambre des députés. Et une chose est sûre, même si nous n'avons pas tout lu : les références aux travaux du Comité y furent très rares, voire inexistantes. Les parlementaires les ignoraient au point que lorsqu'il leur arrivait d'invoquer l'opinion de professeurs de droit, ils se référaient non pas aux travaux du Comité Léon Francq, mais à ceux de la Commission d'évaluation des dommages du ministère de l'Intérieur. Probablement, les parlementaires préférèrent-ils un comité plus officiel, moins ouvertement dépendant des industriels. À elle seule, la présence des professeurs de droit ne suffisait pas à le rendre légitime. Et surtout lorsque le député Louis Marin faisait référence aux travaux des professeurs participants à cette commission, s'il rendait hommage à la qualité de leurs analyses, c'était in fine pour les écarter³³.

Le Conseil d'État ne manqua pas d'aggraver leur désillusion. En effet, dans ses conclusions sur l'arrêt *Regnault-Desrozières* du 28 mars 1919, pourtant prononcées alors que s'achevaient les travaux parlementaires sur la loi du 17 avril 1919, le commissaire du gouvernement Corneille ne dit pas un mot des travaux des professeurs de droit au sein du Comité. Il l'eût pu même si, à la différence du Conseil, il se fondait sur la faute de l'État pour engager sa responsabilité : la rupture d'égalité devant les charges publiques eût pu être invoquée comme principe commun à la responsabilité sans faute et à la responsabilité pour faute. Ou, moyen rhétorique classique, Corneille eût pu tout au moins invoquer la loi du 26 décembre 1914 pour affirmer qu'elle ne s'appliquait pas et ainsi justifier la mobilisation du droit commun de la responsabilité administrative. Non ! Pas un mot sur cette loi et a fortiori sur les travaux du Comité. Le commentateur de cet arrêt et de ces conclusions dans la *Revue de droit public* fit d'ailleurs de même. Il passa sous silence toutes les conclusions des

33. L. Marin, *Débats parlementaires à la Chambre des députés*, 24 déc. 1918, p. 3520.

professeurs de droit de ce Comité. Ce commentateur n'était autre que Gaston Jèze.

Ce silence sur les travaux du Comité qui s'apparente donc à un échec collectif de la Faculté de droit appelle deux remarques en guise de conclusion.

Tout d'abord, pour cacher cette déconvenue, la doctrine universitaire a répondu au dédain pour ses travaux par son propre silence sur la loi du 17 avril 1919. Moins cette loi était étudiée, plus était tu le fait que son adoption devait peu à la Faculté. Ainsi s'expliquerait qu'elle n'ait fait l'objet que d'un seul commentaire. Certes, il s'agit de celui de Louis Rolland dans la plus prestigieuse revue de droit public de l'époque ; il faut y ajouter l'article de Georges Renard de 1920³⁴. Malgré tout, on ne peut être que surpris qu'à part dans la *Revue trimestrielle de droit civil*³⁵, aucun autre professeur n'ait commenté ce texte dans une autre revue, que ce fût le *Sirey*, le *Dalloz* ou encore la *RGA*.

Comment ne pas aussi s'interroger et ne pas y voir une stratégie – probablement inconsciente – lorsque l'on constate que seules deux thèses portèrent précisément sur cette loi entre les deux guerres³⁶ ? En elle-même, elle aurait mérité un autre traitement. Certes, la jurisprudence relative à son application fut très peu nourrie. Ce fut surtout pour les dommages causés par les travaux de déminage qu'elle fit l'objet d'arrêts et ce jusqu'en 1938. Certes, le Conseil d'État n'eut pas l'occasion de se prononcer sur l'obligation de emploi, pour l'essentiel et sa jurisprudence a porté sur des points de procédure, notamment sur sa compétence en cassation et l'impossibilité de le saisir directement. Certes, encore, le silence des universitaires sur la loi du 17 avril 1919 peut aussi s'analyser comme la conséquence de la nouvelle focalisation des administrativistes sur les arrêts du Conseil.

34. G. Renard, « De la nature juridique de l'indemnité des dommages de guerre », *RDP*, 1920, p. 199.

35. L. Milliot, « Les Principes directeurs de la loi sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre », *RTDciv.*, 1919.

36. P. Gouin, *La liberté du emploi dans la réparation des dommages de guerre : contribution à l'histoire de l'élaboration de la loi sur la réparation des dommages de guerre*, th. Paris, M. Giard et E. Brière, 1917 – Y. Le Tourneur d'Ison, *Le principe de la réparation des dommages de guerre*, th. Paris, 1919. – G. Hennion, *De l'application de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre. Interprétation administrative et jurisprudence*, th. Paris, Ed. Jouve, 1928 – R. Alheinc, *De la réparation des dommages de guerre en matière mobilière (Loi du 18 avril 1919)*, th. Paris, 1919 – L. Greninger, *Loi du 17 avril 1919, sur la réparation des dommages de guerre, Payement et Avances*, th. Paris, Troyes, Grande Imprimerie, 1921. En revanche, il y eut plusieurs thèses sur les dommages de guerre : P. de Solere, *Droit public et réparation des dommages de guerre dans le Haut-Rhin*, th. Paris, 1922 – P. Christiaens, *La théorie des actes de gouvernement et le droit à la réparation des dommages de guerre* th. Paris, 1917.

Mais, en réalité, les deux explications ne sont pas exclusives l'une de l'autre ; la seconde se nourrit même de la première. Il valait mieux dorénavant se concentrer sur la jurisprudence du Conseil puisque, comme l'avait mis en évidence l'adoption de la loi du 17 avril 1919, la Faculté ne faisait plus le droit.

Le désaveu de la Faculté de droit comprit une exception : Gaston Jèze, non pas parce qu'il n'avait pas participé aux travaux du Comité, mais parce que tant les travaux de ce dernier que la loi du 17 avril 1919 confirmait la thèse qu'il défendait depuis plusieurs années selon laquelle le principe de l'égalité devant les charges publiques fondait le droit pour les administrés à une indemnisation. Ce principe était au cœur de la responsabilité sans faute de l'administration et renfermait même une nouvelle conception de cette responsabilité totalement étrangère à toute forme de culpabilité et traduisant l'idéal politique de solidarité. Dès avant la guerre, il avait défendu cette idée, en érigeant même ce principe au rang de norme constitutionnelle, par une interprétation audacieuse de la jurisprudence du Conseil d'État³⁷. Il reproduisit ce coup de force interprétatif lorsqu'il publia en 1924 son commentaire de l'arrêt *Couitéas*³⁸. Comme le montra Camille Broyelle³⁹, cet arrêt ne contient pas ce principe et Rivet se fondait bien plus sur la confiance des justiciables pour justifier leur droit à réparation⁴⁰. Mais Gaston Jèze parvint à imposer son interprétation de cet arrêt, jusqu'à aujourd'hui encore, et s'il réussit aussi facilement, c'est peut-être parce que, tout au long de ses travaux, le Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, et les professeurs de droit qui en faisaient partie, avaient défendu comme un fait acquis l'existence du principe d'égalité devant les charges publiques en tant que principe juridique. Si cette hypothèse est juste, alors les travaux du Comité eurent une indéniable portée, qui ne fut probablement pas celle qu'il espérait, et les professeurs de droit détiennent une autorité qu'ils ont eux-mêmes sous-estimée.

Norbert FOULQUIER,
Professeur de droit public,
École de droit de la Sorbonne – Université Paris 1,
Co-directeur du SERDEAUT

37. G. Jèze, note sous CE, 9 mai 1913, *Roubeau*, *RD*, 1913, p. 685.

38. G. Jèze, note sous CE, 30 nov. 1923, *Couitéas*, *RD*, 1924, p. 208.

39. C. Broyelle, « Confiance légitime et responsabilité », *RD*, 2009, p. 321.

40. Rivet, concl. CE, 30 nov. 1923, *RD*, 1924, p. 75.

