

Ordre des Avocats
au Conseil d'État et à la Cour de cassation

ÉLOGE DE HENRI CHARDON

DISCOURS

prononcé le 13 décembre 2016
lors de la séance solennelle de rentrée
de la Conférence du stage des avocats
au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation

par
Stéphanie Kurc
Premier Secrétaire

Imaginons.

Imaginons, ici, au sein de « La France laborieuse se présentant au Conseil d'État » peinte par Henri Martin,

Aux côtés de la scène de la moisson, de la place de la Concorde en travaux, des pêcheurs de Marseille devant le Vieux-Port et de l'énigmatique penseur arpentant la forêt,

Une cinquième toile.

Figurons-nous, sous la frise sculptée par Thabard et peinte par Delaunay,

S'ajoutant à celles de « l'Agriculture », de « l'Industrie », du « Commerce » et du « Travail intellectuel »,

Une cinquième allégorie,

L'allégorie du Bonheur.

Monsieur le représentant du Garde des Sceaux,

Monsieur le vice-président du Conseil d'Etat,

Monsieur le premier président de la Cour de cassation,

Madame le premier avocat général représentant Monsieur le procureur général près la Cour de cassation,

Monsieur le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat,

Madame le secrétaire général du Conseil d'Etat,

Monsieur le conseiller doyen,

Mesdames et Messieurs les présidents,

Mesdames et Messieurs les hauts magistrats,

Monsieur le bâtonnier de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation de Belgique,

Madame la présidente de l'Ordre des avocats au *Bundesgerichtshof*,

Madame et Messieurs les bâtonniers,

Madame la présidente de l'Ordre,

Mesdames, Messieurs,

Henri Mauprat aurait, peut-être, rêvé que ses toiles soient exposées en ces lieux, là où Henri Chardon consacra cinquante années de sa vie.

Henri Mauprat, c'est l'artiste.

L'esthète qui publia des pièces de théâtre^[1], des romans^[2] et des nouvelles^[3], qui peignait, dessinait et exposait ses toiles au Salon des artistes français.

Henri Chardon, c'est le conseiller d'Etat.

Le grand commis qui, pendant les cinquante années passées au Palais-Royal, fut, comme beaucoup d'autres, « *bien loin d'avoir fait tout le bien qu'[il] aurai[t] voulu* », mais « *pendant lesquelles il [...] n'[a] jamais perdu de vue ce qu'[il] croyai[t] être le bien public* »^[4].

Mais c'était, en réalité, un seul et même homme.

Et, si Henri Chardon avait eu à choisir une allégorie qu'il aurait peinte sous son nom de plume, Henri Mauprat, cela aurait effectivement été l'allégorie du Bonheur.

Car, si le conseiller d'Etat qu'était Chardon œuvrait pour le bien public, il préférerait, non sans une certaine candeur, exprimer qu'il recherchait le « *bonheur* »^[5] des hommes et qu'il aspirait à ce que la France devienne le pays « *le plus heureux* »^[6], « *les Champs-Élysées de la terre* »^[7].

*

[1] CHARDON (H.), *Passions d'hier et passions d'aujourd'hui : Amours de Napoléon*. Mariage de ministre, Perrin et c^{ie}, Paris, 1906.

[2] CHARDON (H.), *Régénération*, 1889 ; *Le rêve de Mirabeau*, 1911 ; *Le fils de Don Juan*, 1937.

[3] CHARDON (H.), *Fulgence Fulbert, l'anticlérical. Joie d'automne. Chef de bureau et romancier*, Perrin et c^{ie}, Paris, 1910 ; sur cette dernière nouvelle, v. G. THUILLIER, « Chef de bureau et romancier par Henri Chardon », *Revue administrative*, n° 271, janv.-fév. 1993, p. 15 et s.

[4] CAILLAUX (J.), PETIT (A.), CHARDON (H.) [et al.], *La réforme de l'Etat : conférences organisées par la Société des anciens élèves et élèves de l'Ecole libre des sciences politiques*, F. Alcan, Paris, 1936, p. 160.

Nous sommes en 1861. Le Second Empire s'apprête à fêter ses dix ans.

C'est dans ce qui deviendra la capitale des ruines, à Saint-Lô, que naît Henri Chardon.

Celui qui présidera la section des finances du Conseil d'Etat voit le jour à l'Hôtel de la banque de France.

Faut-il y voir un signe du destin ou le simple fruit de sa filiation paternelle ?

Quoi qu'il en soit, de son père, caissier principal de la banque de France, Chardon tiendra sa rigueur comptable, son attrait pour les chiffres.

De sa mère, Chardon héritera sa passion, son attachement à l'art sous toutes ses formes, et en particulier à la peinture et aux lettres.

Il songe d'ailleurs très tôt à consacrer toute sa vie à la pratique de tels arts.

Mais, après avoir suivi les beaux-arts, Henri Chardon se décide finalement pour le droit.

Il est lauréat de la faculté de droit de Paris en 1882.

Et ce sont des arrhes d'un tout autre genre qui marquent le début de sa carrière : [L]es arrhes dans la vente romaine^[8], thème auquel il consacre, en 1885, sa première thèse de doctorat.

Signe de la providence ? Le droit public vient de trouver sa place dans les études de doctorat.

^[5] CHARDON (H.), *Les travaux publics : essai sur le fonctionnement de nos administrations*, Perrin et c^{ie}, Paris, 1904, pp. 20 et 41 ; CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix*, PUF, Paris / Yale University Press, New Haven, 1926 (Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, sous la direction de SHOTWELL (J. T.) - Section d'économie et d'histoire - Histoire économique et sociale de la guerre mondiale - Série française), pp. 7, 9, 10, 12, 17, 54, 108 et 133 ; CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces : le nombre - l'élite*, Perrin et c^{ie}, Paris, 1921, p. 34. V. également, R. PIEROT, « Un réformateur de l'administration au service de la liberté : Henri Chardon », *Revue du droit public*, 1970, qui relève, p. 929, que Chardon proposera souvent « *des réformes au nom de la dignité et du bonheur des individus concernés* » et, p. 932, que l'« [o]n saisit très bien l'individualisme de Chardon pour qui le Bonheur de l'Homme doit être recherché avant tout ».

^[6] CAILLAUX (J.), PETIT (A.), CHARDON (H.) [et al.], *La réforme de l'Etat*, op. cit., p. 170.

^[7] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif : la réorganisation des services publics, la réforme administrative, le statut des fonctionnaires et l'interdiction de la grève dans les services publics, la suppression du ministère de l'intérieur*, Perrin et c^{ie}, Paris, 1911, p. 18.

^[8] CHARDON (H.), *Des arrhes dans la vente romaine*, impr. de Moquet, Paris, 1885.

Chardon est ainsi l'un des premiers à tirer profit de la réforme permettant aux licenciés de consacrer leurs recherches au droit public, et il choisit alors, pour sa seconde thèse de doctorat, de traiter *Du rôle et des attributions de la Cour des comptes en ce qui concerne la gestion des deniers de l'Etat*^[9].

Cette inclination pour le droit public le conduit à passer le concours de l'auditorat au Conseil d'Etat.

En 1885, et pour cinquante années, il intègre ainsi, selon ses mots, « *le corps auquel [il sera] si heureux et si fier d'appartenir* »^[10], au sein duquel il sera successivement nommé auditeur de 1^{re} classe en 1891, maître des requêtes en 1896, conseiller d'Etat en 1912^[11].

Trente années à la Section des travaux publics, treize années à la Section de législation et la Section spéciale du contentieux qu'il présidera durant six ans, trois années à la Section des finances dont deux en tant que président.

Un demi-siècle au Conseil d'Etat... Et quel demi-siècle ! Chardon est à la fois l'acteur et le témoin privilégié de cet « âge d'or » du droit administratif qui s'ouvre à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e.

Tout au long de cette expérience, Chardon développe une réflexion fondamentale : comment concilier l'idéal démocratique avec la nécessité d'organiser rationnellement l'administration ?

Cette quête conciliatrice entre les exigences de légitimité et d'efficacité de l'action administrative conduira Chardon, à la suite de Macarel et Vivien, à contribuer à forger une discipline jusque-là en gestation, la science administrative.

^[9] CHARDON (H.), *Du rôle et des attributions de la Cour des comptes en ce qui concerne la gestion des deniers de l'Etat*, impr. de Moquet, Paris, 1885.

^[10] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires : les fonctionnaires de gouvernement, le ministère de la justice*, Perrin et c^{ie}, Paris, 1908, p. 378 ; v. également, CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 182.

^[11] Hourticq faisait remarquer que « [l]es membres du Conseil d'Etat qui ont eu le privilège de connaître Henri Chardon gardent le souvenir de son amabilité naturelle, alliée à une dignité sans apprêt qui faisait le charme de son commerce » ; v. HOURTICQ (J.), Notice sur H. Chardon in *Le Conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, éd. du CNRS, Paris, 1974, p. 706.

Mais, chez Chardon, la science administrative n'est jamais éloignée de l'art d'administrer.

Car, derrière le juriste, se profile toujours l'artiste. Et Chardon ne s'est jamais départi, dans ses écrits de droit public, de ses exigences esthétiques, de sa recherche du mot juste et du portrait précis.

La personnalité, comme les œuvres de Henri Chardon, traduisent une singulière ambivalence.

Chardon et Mauprat.

Administrateur et écrivain.

Publiciste et portraitiste.

La réforme chez Chardon est à la fois une construction juridique et une œuvre architecturale, une prospective tout autant qu'une perspective.

*

Lorsque Chardon intègre le Conseil d'Etat en 1885, l'institution vient de connaître l'une des plus importantes purges de son histoire.

Les républicains viennent d'accéder au pouvoir. Et, une fois la majorité parlementaire conquise et Jules Grévy élu à la présidence de la République, les nouveaux gouvernants se hâtent d'épurer une institution qu'ils estiment acquise au cléralisme.

Au-delà du Palais-Royal, le vernis républicain peine à masquer certaines pratiques autoritaires.

La grande majorité des agents de l'Etat reste soumise au « régime des décrets » et est abandonnée au pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

Favoritisme et népotisme demeurent d'usage constant pour les recrutements et les avancements, et l'arbitraire continue à se déployer dans toutes les branches du service public.

Ces incohérences, Chardon les observe directement.

Jeune auditeur, il est rapidement appelé dans deux ministères : celui du commerce, dont il est nommé chef adjoint de cabinet en 1889, puis celui des travaux publics, dont il devient chef de cabinet en 1891.

Conseiller d'Etat, il est également sollicité pour devenir membre, vice-président, et enfin président du Conseil du réseau des chemins de fer de l'État de 1913 à 1937, et il est de nouveau appelé au ministère des travaux publics, entre 1916 et 1919, où il est chargé d'assurer, pendant la Grande Guerre, la direction des services du personnel et de la comptabilité.

En portraitiste de l'administration française, Chardon va croquer les égarements de celle-ci.

Et il n'aura pas besoin de forcer le trait pour dépeindre une organisation qui symbolise les caricatures françaises.

Que constate Chardon ?

Il met d'abord en avant un paradoxe bien français : si l'administration est un sujet inépuisable de railleries, d'acribes critiques, de plaintes permanentes, et si elle secrète toujours l'amertume des administrés, ce dont ces derniers se plaignent en définitive « *par-dessus tout, c'est que l'administration ne [leur] vienne pas en aide en toute circonstance* »^[12].

En d'autres termes, il n'y a rien de plus détesté par le peuple français que l'administration si ce n'est l'absence d'administration.

Chardon observe ensuite le décalage dont serait victime la jeune III^e République, une « *République encore coulée dans les moules de l'Empire et de la Monarchie* »^[13], pour reprendre ses mots.

Pour lui, « [l]a France s'est trompée : [...] un parlement ne suffit pas à faire [une] République »^[14].

« *Après avoir proclamé la République, il s'agit de nous donner les institutions de la République* »^[15].

^[12] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit., p. 2.

^[13] CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix*, op. cit., p. XV.

^[14] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 25.

Que propose Chardon ?

D'esquisser le plan d'une réforme de l'administration.

De faire en sorte que les ministères ne ressemblent plus « à de vieilles constructions dans lesquelles chaque occupant a fait des installations de fortune »^[16].

Sa méthode ?

Le pragmatisme.

Chardon se méfie des concepts. Il se défie des théories, des dogmes, des faiseurs de systèmes.

« Nous n'avons que trop d'inventeurs de panacées [écrit-il]. Je ne songe pas à ajouter mon nom à la liste des gens qui offrent le moyen de guérir toutes les calvities et n'ont encore redonné de poil à personne »^[17].

Selon lui, le remède doit être bien dosé.

Chardon est en effet l'un des premiers à dénoncer l'inflation normative.

« N'aurions-nous pas assez de lois, de règlements d'administration publique, de décrets, d'instructions, de circulaires, d'arrêtés, de décisions ? Que de volumes [...] pour les renfermer tous ! Comme pour une langue d'Extrême-Orient une vie entière ne suffit pas à les connaître ! »^[18].

Pour lui, il faut donc agir.

« Faire de la vie après la théorie »^[19].

Mais comment ?

Pour construire une réforme véritable, il faudrait simplement, selon lui,

^[15] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 196.

^[16] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit., p. 151.

^[17] CHARDON (H.), *Les travaux publics*, op. cit., p. 1.

^[18] *Ibid.*, p. 11.

^[19] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit., p. 427.

vouloir d'une inébranlable volonté l'intérêt public, sans craindre l'impopularité, cette « *gloire un peu amère des nobles esprits* »^[20].

*

Mais pour construire, il faut préalablement déconstruire.

La refonte de nos institutions passe ainsi par une redéfinition préalable des pouvoirs.

Pour Chardon, « [1] *a trinité de Montesquieu est périmée* »^[21].

Il lui substitue une dualité : pouvoir administratif et pouvoir politique^[22] ; tels sont les deux pouvoirs nécessaires et suffisants avec lesquels une démocratie doit vivre.

Et il faut une répartition stricte des rôles : le pouvoir administratif doit agir ; le pouvoir politique doit contrôler l'action de l'administration^[23].

^[20] CHARDON (H.), *Les travaux publics*, op. cit., p. 338.

^[21] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 26 ; v. également, CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix*, op. cit., p. 135.

^[22] C'est à partir de cette dichotomie que Chardon bâtit sa théorie dite « du nombre et de l'élite » : « [d]ans une démocratie, il faut savoir mettre à leur plan la force du nombre et la force de l'élite. A l'élite seule, il faut demander la direction des services publics ; au nombre, il faut demander le contrôle des chefs qui dirigent les services publics ». V. CAILLAUX (J.), PETIT (A.), CHARDON (H.) [et al.], *La réforme de l'Etat*, op. cit., p. 172. Plus précisément, Chardon explique que « [d]ans une démocratie, un pouvoir administratif basé sur la compétence, l'honnêteté absolue et le dévouement, c'est-à-dire sur la sélection des meilleurs, doit exister nécessairement à côté du pouvoir politique basé sur l'élection ; l'administratif étant subordonné au contrôle du politique, mais vivant néanmoins et agissant en dehors du politique, de telle façon que, pour chaque affaire, les citoyens puissent porter aisément un jugement sur le rôle des politiques et sur le rôle des administrateurs ». V. CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., pp. 12 et 13. Un auteur observe que ces propos marquent « la prise de conscience de la haute fonction publique comme groupe fondé sur la "compétence", qui réclame son autonomie face aux ministres, et une responsabilité face aux élus ». V. CH. CHARLE, *Les Hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Gallimard, Paris, 1980, p. 254, cité par R. VANNEUVILLE, « Le Conseil d'Etat au tournant du siècle, raison politique et conscience légale de la République » in M. O. BARUCH [et al.], *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, La Découverte, « Espace de l'histoire », 2000, p. 107.

^[23] Comme le relève un auteur, une telle conception « conduit à un renversement du système traditionnel du pouvoir et de la responsabilité ». V. S. RIALS, *Administration et organisation (1910-1930). De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Beauchesne, Paris, 1977, p. 110.

« *Sans pouvoir politique élu, pas de République ; mais sans forte administration, plus de nation* » ^[24].

Tout nous oblige, selon Chardon, à reconnaître que « *l'administration existe et doit vivre d'une vie propre, en dehors de la politique* » ^[25].

Les forces de police, les ingénieurs des travaux publics, les magistrats nous sont en effet nécessaires en dehors de toute délégation du pouvoir politique.

Pour Chardon, « *chaque agent de la nation, si petit, si modeste qu'il soit, au moment où il exerce ses attributions, est le gouvernement lui-même* » ^[26] et le fonctionnaire doit, en réalité, être, « *vis-à-vis de la nation, en service commandé* » ^[27].

Sa conviction, il l'emporte à l'aide d'exemples saisissants : « [l]orsque [nous dit Chardon] *le président de la République chasse en temps prohibé et lorsqu'un garde champêtre lui dresse procès-verbal, quel est, à cet instant, le gouvernement de la France ? Est-ce le président de la République ou le garde champêtre ? Lorsqu'un agent de police arrête dans la rue l'automobile du ministre de l'intérieur qui excède la vitesse réglementaire, quel est donc le gouvernement de la France ? Est-ce le ministre de l'intérieur ou l'agent de police ? [...]* » ^[28].

*

Pour mettre en œuvre sa nouvelle répartition des pouvoirs, Chardon s'attaque aux institutions, puis aux hommes.

Les institutions, il faut les redessiner.

Pour lui, la piété due aux anciens dogmes administratifs exige seulement qu'on les discute avec bonne foi et sans autre préoccupation que celle du bien public.

^[24] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 14.

^[25] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 29 ; v. également, CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 12.

^[26] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 192.

^[27] *Ibid.*, p. XX.

^[28] *Ibid.*, pp. 192 et 193.

« *Ce n'est pas [...] parce que des hommes de mérite occupent des fonctions qui ne répondent plus à l'organisation de la démocratie, qu'il faut conserver précieusement toutes les administrations du passé* » ^[29].

Aussi, suggère-t-il d'écarter toute institution vestige de l'Empire. Et Chardon gomme tout simplement le Sénat du tableau des institutions, cette assemblée, dit-il, d'« *hommes vénérables* » qui, « *à eux tous* », « *ont plus de dix-huit mille ans* » ^[30].

Surtout, afin que soit respectée la séparation entre pouvoir administratif et pouvoir politique, propose-t-il de supprimer tout hybride vivant à la fois sur les attributions des politiques et des administrateurs.

Chardon prend son crayon et raye ainsi le ministère de l'intérieur, les préfets et les conseils de préfecture.

Le ministère de l'intérieur, ce « *ministère politique* », « *vaste officine de transactions où les intérêts arbitraires et variables des partis sont malaxés au jour le jour* » ^[31], affirme-t-il.

Les préfets, « *[c]ette vieille garde de pluviôse an VIII* » qui « *maintiendra envers et contre tous l'esprit impérial dans notre administration* » ^[32], explique-t-il.

Les conseils de préfecture, nous dit-il, qui, « *[c]omme le fameux burgrave de Victor Hugo, ont cent sept ans* » ^[33] et qu'il propose de remplacer par des conseils administratifs régionaux.

Au-delà, il est d'autres institutions dont Chardon ne nie pas la nécessité mais qu'il souhaite voir extraites de toute influence du politique. Ainsi en est-il du ministère public, dont il réclame l'indépendance, et de la police, qu'il souhaite voir rattachée au seul ministère de la justice et pour laquelle il prône la suppression de la distinction entre police administrative et police judiciaire.

*

^[29] *Ibid.*, p. 276.

^[30] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 87.

^[31] CHARDON (H.), *Les travaux publics*, op. cit., p. 22.

^[32] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 36.

^[33] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit., p. 372.

Quant aux hommes, il faut les sublimer.

Chardon est déferent, il respecte et admire les hommes qu'il côtoie. Mais il s'étonne de « *l'énorme disproportion entre la qualité des moteurs et celle du travail produit* »^[34] : « *dans beaucoup de cas des solutions mauvaises ou négatives, des moitiés, des quarts de solution, des choses veules, informes, des compromis [...]; souvent du néant, beaucoup de chaos, peu de lumière et de vie* »^[35].

Il s'agit alors d'organiser cette force administrative afin qu'elle produise des résultats efficaces, d'« *organiser l'action* »^[36].

Et Chardon se veut le chantre de la rationalisation de l'administration.

Il compte.

Huit, c'est, selon lui, le nombre de ministères que devrait comporter notre gouvernement.

Quatre-vingt, c'est le nombre de chefs civils qui suffirait pour gouverner la France.

Quatre cent, c'est le nombre de parlementaires avec lequel la nation aurait amplement de quoi assurer le contrôle souverain des affaires publiques.

Et, autour des chefs civils, il faut créer une élite. C'est, en effet, pour lui, le seul poste sur lequel il ne faut pas lésiner : « *[l]es économies de cervelles sont de sottes économies* »^[37].

Mais, cette élite, il faut la responsabiliser.

Depuis que « *je suis dans l[a] fonction publique [écrit Chardon]* », « *[j]'ai vu commettre bien des erreurs et quelques fautes ; je n'ai jamais encore vu aucun fonctionnaire efficacement responsable de quoi que ce soit, devant qui que ce soit* »^[38].

^[34] CHARDON (H.), *Les travaux publics, op. cit.*, p. 1 ; v. également, CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires, op. cit.*, p. VIII.

^[35] CHARDON (H.), *Les travaux publics, op. cit.*, p. 12.

^[36] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie, op. cit.*, p. 29.

^[37] CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix, op. cit.*, p. 34.

^[38] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif, op. cit.*, p. 195.

Ainsi, à l'instar d'un directeur d'entreprise industrielle responsable devant son conseil d'administration, le chef d'un service public devrait être seul responsable de l'exécution de ce service devant le ministre, le parlement et la nation.

Et, pour le conseiller d'Etat, quelle meilleure garantie à offrir au citoyen que de lui permettre d'obtenir l'anéantissement de l'acte administratif qui aurait été illégalement pris à son encontre ?

C'est donc tout naturellement que Chardon milite en faveur de l'extension du recours pour excès de pouvoir.

Le recours pour excès de pouvoir, « *cette notion est à la fois si grande et si simple* [explique Chardon] *qu'elle nous paraît un des fondements de toute société humaine* »^[39].

Pourtant, dans les premières décennies de la III^e République, la crainte d'indisposer l'administration active a conduit le juge de l'excès de pouvoir à limiter les moyens d'annulation et à cantonner le juge au seul pouvoir d'annuler.

Nous sommes, en effet, sous l'empire de la jurisprudence *Trubert*^[40] qui, sauf rares exceptions^[41], exclut que l'annulation de l'acte puisse être prononcée pour vice de fond.

C'est, également, la jurisprudence *Frères des Ecoles chrétiennes*^[42] qui gouverne la matière, par laquelle le Conseil d'Etat s'interdit, après avoir prononcé l'annulation de l'acte, d'adresser la moindre injonction aux agents de l'administration ou de se substituer à eux.

Rayonne, enfin, la jurisprudence *Commune de Giry*^[43] qui fait obstacle à ce que l'administré sollicite la réparation du préjudice qu'il a subi du fait de l'illégalité de l'acte attaqué.

^[39] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit., p. 382.

^[40] CE, 21 mars 1873.

^[41] Dans les cas où l'administré rapporte la preuve d'un droit lésé.

^[42] CE, 16 janvier 1874.

^[43] CE, 28 juillet 1876.

« [I]l y aurait danger à laisser s'immobiliser et se figer un instrument qui doit rester souple et vivant »^[44], écrivait Hauriou en 1900.

Ce danger, Chardon l'a lui-même très tôt identifié.

Il souhaite en finir avec la « *conception impériale de l'acte administratif souverain* »^[45] : tous les actes administratifs doivent être annulables non seulement pour vice de forme, mais aussi pour vice de fond.

Chardon veut également accroître les pouvoirs du juge : celui-ci ne doit plus se borner à annuler la décision, il doit également pouvoir la réformer et réparer le préjudice résultant de son illégalité.

Cette exigence de responsabilité des fonctionnaires, Chardon la parachève en prônant l'application d'un principe de transparence.

Pour lui, tout citoyen devrait, « *en fin d'exercice* »^[46], avoir accès au « *bilan* »^[47] de chaque service public.

Cet impératif de transparence, Chardon entend également le voir respecté au sein même de son institution.

C'est ainsi qu'il milite pour la publicité des avis rendus par le Conseil d'Etat.

Il estime que leur caractère secret relève de la pure tradition de l'Empire. L'« *avis [nous dit-il] [...] est pour le ministre seul ; il faut éclairer celui-ci, mais non l'embarrasser* »^[48].

Or, « [I]'*intervention du conseil n'est plus une formalité destinée à éclairer le chef [relève Chardon] : c'est une garantie pour la nation* »^[49], et c'est pourquoi elle ne peut demeurer « *un discret avis murmuré à l'oreille d'un ministre qui passe* »^[50].

^[44] HAURIOU (M.), dans son commentaire de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat dans l'affaire *Merlin* (29 juin 1900), cité par F. BURDEAU, *Histoire du droit administratif*, PUF, Paris, 1995, p. 256.

^[45] CHARDON (H.), *Les travaux publics*, op. cit., p. 353.

^[46] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., p. 58 ; CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix*, op. cit., p. 30.

^[47] *Ibid.*

^[48] CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix*, op. cit., p. 114.

^[49] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit., p. 394.

C'est cette même exigence de transparence qui conduit, par ailleurs, Chardon à remettre en cause le recours systématique aux comités et commissions.

« *Voilà un mal dont je puis, autant que quiconque, parler en connaissance de cause [écrit Chardon] : je l'ai vu de très près* »^[51].

Commission de vérification des comptes des exploitations minières, comité chargé de rechercher les économies réalisables dans les services de la défense nationale, commission de révision des marchés de fortifications.

Mais ce n'est pas tout.

Comité de coordination concernant le problème des transports en France, commission de réforme des PTT, etc. En cinquante années, Chardon est membre ou président d'une cinquantaine de comités et commissions.

Et, de cette expérience, il conclut abruptement que « [l]e Conseil d'Etat devrait débarrasser définitivement la France de la plaie des commissions »^[52].

« [T]riomphe de l'irresponsabilité et de l'anonymat »^[53], « œuvre anonyme d'anonymes »^[54], « [e]lles se multiplient, se croisent, s'embarrassent ainsi dans leur petit travail mélancolique, comme des taupes [...]. Elles meurent, ressuscitent, meurent de nouveau, après avoir entassé des papiers plus frais sur des papiers jaunis »^[55].

Pour quel résultat ? Un rapport, « [p]aria de la littérature administrative »^[56], « œuvre collective de gens qui se dispersent avec un soupir de satisfaction et laissent à ce cahier de papier le soin de se défendre lui-même »^[57].

Selon lui, les commissions empiètent sur le rôle normal et nécessaire du Conseil d'Etat qui doit, seul, connaître de l'ensemble des affaires publiques

^[50] *Ibid.*, p. 393.

^[51] CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix, op. cit.*, p. 115.

^[52] *Ibid.*

^[53] CHARDON (H.), *Les travaux publics, op. cit.*, p. 53.

^[54] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie, op. cit.*, p. 65.

^[55] *Ibid.*, p. 64.

^[56] *Ibid.*

^[57] *Ibid.*

et ainsi « *former la commission permanente de toute l'administration française* »^[58].

*

Il manque une pierre à l'édifice administratif, pierre dont dépend, finalement, tout l'équilibre de la structure.

Pour Chardon, si l'on entend organiser rationnellement l'administration, il faut clairement définir le statut des fonctionnaires.

Souvenons-nous qu'à l'époque, l'Etat pâtit d'un grave déficit de prestige.

L'affaire Dreyfus y est pour beaucoup ; le scandale de l'affaire des « fiches » y contribue aussi.

Rappelons-nous, également, que la III^e République a réédité les pratiques de la Monarchie et de l'Empire : de nombreux décrets fixent la condition des personnels de chaque ministère, et les ministres ont ainsi tout le loisir d'abuser de la facilité avec laquelle les dispositions réglementaires peuvent être modifiées pour les redéfinir au gré de leurs convenances.

Nulle loi générale ne vient offrir de garanties aux fonctionnaires.

Pourtant, les fonctionnaires sont en train de se constituer en « *redoutable armée* »^[59].

La consécration de la liberté syndicale par la loi Waldeck-Rousseau suscite chez eux beaucoup d'espoirs. Leur attente est pourtant déçue, puisque les gouvernements interdisent continuellement la constitution de syndicats au sein de la fonction publique, hormis pour les ouvriers des entreprises publiques.

Et, si, à la suite de la reconnaissance de la liberté d'association par la loi de 1901, des associations professionnelles prospèrent dans tous les secteurs de l'administration, les fonctionnaires ne se satisfont pas de cette semi-liberté.

^[58] CHARDON (H.), *Les travaux publics, op. cit.*, p. 53.

^[59] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires, op. cit.*, p. 136.

La question du statut des fonctionnaires ne peut laisser Chardon indifférent. L'octroi de garanties aux agents doit en effet constituer le corollaire de leur autonomie.

Aussi, c'est en véritable combattant que Chardon s'engage dans cette « guerre » naissante des fonctionnaires.

Il se prononce pour que les garanties des fonctionnaires soient enfermées dans un texte, une charte.

Il n'est, certes, ni le seul, ni le premier à militer pour le principe d'un statut.

Mais Chardon se démarque par la justification de sa nécessité : « *il ne s'agit pas [selon lui] tant des garanties à donner aux fonctionnaires que des garanties à nous donner en leur personne* »^[60]. Il faut mettre chaque agent en mesure de remplir le mieux possible sa fonction, ce dans l'intérêt de la nation.

On entend dire partout : « c'est l'œuvre de demain ». Mais le projet de statut est, à chaque fois, avorté au nom de l'autorité du gouvernement.

Pour Chardon, il est temps de sortir de l'arbitraire et d'élaborer une « *proclamation solennelle* » analogue à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen^[61], de préparer un véritable « *règlement général des administrations* »^[62] renfermant les garanties et les devoirs des fonctionnaires.

Quelles garanties ?

Des garanties de recrutement, d'abord.

Chardon milite en faveur de la mise en place d'un concours unique et général pour le recrutement des hauts fonctionnaires, qui devrait être complété par un stage probatoire, et de la création d'une école nationale d'administration.

A ceux qui lui disent que « [l]es concours sont faits pour les imbéciles qui ne peuvent arriver autrement », Chardon rétorque qu'« [a]ux plaisanteries

^[60] *Ibid.*, p. 150.

^[61] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., pp. 199 et 200.

^[62] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit., p. 138.

faciles sur les bêtes à concours, on peut répondre par d'autres, souvent plus justifiées, sur les bêtes hors concours »^[63].

Des garanties de carrière, ensuite.

Chardon réclame l'instauration d'un tableau d'avancement au sein de chaque corps.

Et, s'agissant spécifiquement des membres du Conseil d'Etat, il insiste, en outre, sur la nécessité que deux postes de conseillers d'Etat sur trois soient attribués aux maîtres des requêtes.

Il faut des garanties et des droits. Certes.

Mais pas tous les droits.

Chardon est résolument hostile au droit de grève des fonctionnaires.

Le service public doit répondre à des impératifs de continuité et de régularité qui ne doivent souffrir aucune exception.

Chardon va au bout de sa pensée et l'interdiction de la grève lui apparaît, alors, comme la conséquence logique du dévouement au bien public qui doit animer chaque fonctionnaire.

Et il le fait savoir.

*

Nous sommes le 2 avril 1909.

A cette époque, la grève des postes divise les esprits.

Le comité d'études des associations professionnelles des employés de l'Etat, des départements et des communes, dont est membre Chardon « à titre consultatif », a pour vocation d'élaborer un projet de statut des fonctionnaires^[64].

^[63] *Ibid.*, p. 332.

^[64] Sur ce comité et le rôle joué par Chardon au sein dudit comité, v. G. THULLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Librairie Droz, Genève, 1980, pp. 141-144.

Apprenant que le gouvernement entendait déposer un projet de loi portant statut, le comité organise un grand rassemblement à l'hôtel des Sociétés Savantes.

Chardon délaisse alors un moment son combat intellectuel et l'atmosphère feutrée du Palais-Royal pour le combat plus fraternel et la houle des meetings.

Il prend la parole ^[65].

« *J'estime que la nouvelle déclaration que le parlement va rédiger doit [...] proclamer [les] devoirs [du fonctionnaire], et parmi eux, le plus sacré, celui de ne jamais, en aucune circonstance, quel que soit le prétexte, si légitimes que puissent paraître les révoltes, de ne jamais, en aucun cas, désertier le service public* » ^[66].

Chardon se fait huer. Mais il poursuit.

« *Tout ce bruit est inutile : vous ne me ferez pas renoncer à dire ce qu'il me reste à dire. Le mieux pour ceux qui protestent est de m'écouter avec patience pour en avoir plus tôt fini. Messieurs, j'estime que toute grève dans un service public quelconque [...] est absolument inadmissible* » ^[67].

Chardon leur a demandé de cesser de parler. Fort bien. Les militants se mettent à chanter. Ils entonnent l'Internationale.

Mais Chardon persiste et couvre leurs voix.

« *Je le répète, car rien ne m'empêchera d'aller jusqu'au bout de mes explications, la grève est en contradiction absolue avec la notion même de service public* » ^[68].

Les militants quittent leurs bancs, le rejoignent sur l'estrade. Chardon se fait bousculer. Mais il reste debout.

^[65] Pour le compte-rendu sténographique de la conférence du 2 avril 1909, v. *Le statut des fonctionnaires in CHARDON (H.), Le pouvoir administratif, op. cit.*, pp. 171-214 ; sur la position de Chardon quant au droit de grève, v. CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif, op. cit.*, p. 204 ; v. également, CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires, op. cit.*, p. 58 ; CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie, op. cit.*, p. 54.

^[66] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif, op. cit.*, p. 201.

^[67] *Ibid.*, p. 202.

^[68] *Ibid.*, p. 204.

« *La nation érige en services publics certains services qu'elle aurait pu laisser à l'initiative privée, pourquoi ? C'est parce qu'elle les considère comme indispensables à la vie de chaque citoyen* » ^[69].

Chardon n'a pas cédé.

Et une telle pugnacité faillit même lui valoir d'être révoqué du Conseil d'Etat.

La presse évoque « l'incident Chardon » ; elle répand l'idée que celui-ci est sur le point d'être traduit devant le Conseil des Présidents de section ^[70].

On lui reprocha en effet d'avoir également, à l'occasion de ce meeting, critiqué par ellipse le régime parlementaire, en déclarant que « *les urnes électorales ne distillaient pas nécessairement du Saint-Chrême* » ^[71].

Si Chardon n'est finalement pas révoqué, il reçoit toutefois, ici même, dans cette salle, un « *blâme public en Assemblée générale* » ^[72].

Et il confessera, quelques années plus tard : « [a]près un tel blasphème, je demeure bien étonné d'avoir pu faire mes cinquante ans au Conseil d'Etat » ^[73].

*

Pour être tout à fait exact, ce n'est pas auprès des militants que Chardon éprouva d'abord ses idées.

Son premier public ? Les élèves de l'Ecole libre des sciences politiques.

En 1902, Chardon dispense en effet le premier cours sur la fonction publique ^[74], sur invitation du fondateur de l'école, Emile Boutmy.

Mais les élèves désertent le cours.

^[69] *Ibid.*, p. 205.

^[70] Note de police du 7 avril 1909, Archives nationales, F/7/13725.

^[71] CAILLAUX (J.), PETIT (A.), CHARDON (H.) [et al.], *La réforme de l'Etat*, op. cit., p. 166.

^[72] *Ibid.*, pp. 165 et 166.

^[73] *Ibid.*, p. 166.

^[74] Chardon avait déjà enseigné en 1893 dans un autre établissement, à savoir l'Ecole des hautes études commerciales, sans qu'il soit toutefois possible de retrouver le thème de son cours, l'école n'ayant conservé aucune archive des cours dispensés à cette époque.

« *Je devais faire quarante leçons, j'avais à peu près quarante élèves ; à chaque leçon, il en partait un, deux, trois* », racontera Chardon quelques années plus tard. « [J]'étais fort inquiet et je pensais : bien avant la quarantième leçon, je n'en aurai plus un » ^[75].

Il est pourtant mis en garde par l'un d'eux : « [m]ais, Monsieur le Professeur, à quoi tout ce que vous nous racontez peut-il bien nous servir pour les examens que nous préparons ? Vous ne garderez pas un élève ! » ^[76].

Et, effectivement, ils s'en vont les uns après les autres.

À la dernière leçon, il lui reste tout de même encore un élève, un seul, mais « celui auquel [il] t[ient] le plus » ^[77] ...

Il s'agit du directeur de l'école, Emile Boutmy.

Chardon, avec humilité et non sans esprit, affirmera que l'assiduité de Monsieur Boutmy tenait de l'inconscience : « *comme il était aveugle ou à peu près, il ne s'était pas aperçu que les autres étaient partis* » ^[78].

*

Mais Chardon ne renonce pas. La cause est juste : « *donner à notre démocratie, l'administration d'une démocratie* » ^[79].

Il poursuit ainsi ses conférences à l'École libre des sciences politiques encore une dizaine d'années.

Surtout, il diffuse plus largement ses idées en les couchant sur le papier : 1904, *Les travaux publics* ^[80] ; 1908, *L'administration de la France* ^[81] ; 1912, *Le pouvoir administratif* ^[82] ; 1917, *Etudes sur l'organisation de la République nouvelle* ^[83]. Autant d'ouvrages dans lesquels il réitère ses appels à la réforme !

^[76] *Ibid.*

^[77] *Ibid.*

^[78] *Ibid.*

^[79] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 478.

^[80] CHARDON (H.), *Les travaux publics*, op. cit.

^[81] CHARDON (H.), *L'administration de la France, les fonctionnaires*, op. cit.

^[82] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit.

^[83] CHARDON (H.), *Etudes sur l'organisation de la République nouvelle : l'organisation de la police*, Bossard, Paris, 1917.

Une telle constance pourrait-elle confiner à l'entêtement ? Chardon a bien conscience de ce que son opiniâtreté pourrait, aux yeux du lecteur, passer pour de l'acharnement, si ce n'est du gâtisme.

Mais il s'en tire avec humour, en l'interpellant : « [s]ans doute une telle fixité dans les idées me disqualifie un peu à tes yeux. Ne t'en défends pas : lorsque je me relis, j'éprouve moi-même quelque humiliation à me trouver toujours, ainsi qu'une borne, aux mêmes réflexions [...]. Mais qu'y puis-je ? A l'âge où je suis, on ne change plus »^[84].

Humiliation ? Le terme est inapproprié. Humilité ? Très certainement.

Car la vision de Chardon ne laisse pas tous les lecteurs indifférents.

Ses contemporains manifestent au contraire un grand intérêt pour ses idées.

Et quels contemporains !

Hauriou déclare un jour : « [l]'administration, il faut distinguer son fonctionnement, préparer sa réforme en tirant parti des travaux d'un jeune maître des requêtes que je ne connais pas, qui s'appelle Henri Chardon »^[85]. Le maître de Toulouse se réfère également à Chardon dans son célèbre précis de droit administratif et de droit public^[86].

A l'opposé, l'école de Bordeaux se revendique également de Chardon. Jèze, par exemple, se recommande du « beau livre » de Monsieur Chardon sur le pouvoir administratif^[87].

Mais, cet engouement, Chardon l'ignore.

^[84] CHARDON (H.), *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 70.

^[85] Cité par G. THULLIER, « Chef de bureau et romancier par Henri Chardon », art. préc., p. 15, *ad notam*.

^[86] HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 7^e éd., Paris, 1911, p. 234.

^[87] JEZE (G.), « Du rôle des préfets en France », *Revue du droit public et de la science politique*, avr.-juin 1911, pp. 272 et 273. V. également, BOULOIS (J.), *Cours de droit administratif*, Les Cours de Droit, Paris, 1967-1968, p. 12, cité par R. PIEROT, « Un réformateur de l'administration au service de la liberté : Henri Chardon », art. préc., pp. 946 et 947, qui souligne que « les idées de Chardon ont engendré une postérité qui va d'Alain à Michel Debré ». V. en outre, ABEL (B.), « La réforme administrative d'après M. Henri Chardon », *Supplément au Bulletin* n° 120-121, sept.-oct. 1910 (société des commis des ponts et chaussées, des mines, de l'hydraulique agricole, des colonies et assimilés), p. 4, pour qui, parmi les « bons ouvriers déjà à l'œuvre » de la réforme administrative, « [l]'un des plus méritants est, sans conteste, M. Henri Chardon ». L'auteur observe : « [d]epuis nombre d'années il poursuit par le livre, la brochure, le journal, la conférence, une ardente campagne en faveur de la réforme administrative. Il met au service d'une pensée nette et résolument acquise à l'idéal moderne et démocratique, une

« [J]e dois avouer que je n'avais pas beaucoup plus de succès à l'extérieur de l'école qu'à l'intérieur de l'école [confesse-t-il] ; je vous assure qu'on ne faisait pas grande attention à cette époque au pouvoir administratif [...]. Et puis, à cette époque, les français étaient si heureux ; la vie était pour eux si douce et si facile ; pourquoi changer, pourquoi se donner du mal pour modifier ce qui était ? »^[88].

« Mais la guerre est venue. Quel réveil ! Quel affreux remords pour les gens de ma génération ! »^[89].

La Première Guerre mondiale marque en effet le point de départ d'une prise de conscience collective : il faut remanier nos institutions.

Mais la Grande Guerre marque, surtout, chaque famille dans sa chair. Et elle heurte Chardon de plein fouet.

22 août 1918. Chardon vient de perdre son fils aîné, son confident.

Il est inconsolable ; il n'écrit plus pendant trois ans.

Mais Chardon est un combattant, un combattant pour la liberté, un défenseur du bien public. Il est touché, mais il se relève.

Et son combat, il entend désormais le mener pour deux :

« Ô mon fils chéri, ce sont, autant que les miennes, tes idées sur cette démocratie que tu voulais si ordonnée et si généreuse [...].

Qu'il soit un vestige de notre amitié divine, le résumé de nos réflexions sur cette République pour laquelle moi, j'avais essayé de vivre et, toi, tu es tombé, le 22 août 1918, dans les champs dévastés de Beuvraignes »^[90].

information sûre, un esprit critique vigoureux et incisif, un talent d'écrivain élégant et nerveux dont l'attrait captive le lecteur même le moins familiarisé avec ces questions peu attrayantes par nature ». V. enfin, V. AZIMI, « De la suppression des préfets. Chronique d'une mort ajournée » in M. O. BARUCH [et al.], *Serviteurs de l'Etat*, op. cit., p. 251, pour qui Chardon est l'« un des meilleurs théoriciens de l'administration ». Du même auteur, v. « Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 76 (4), oct.-déc. 1998, p. 557 et s.

^[88] CAILLAUX (J.), PETIT (A.), CHARDON (H.) [et al.], *La réforme de l'Etat*, op. cit., pp. 166 et 167.

^[89] *Ibid.*, p. 167.

^[90] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, op. cit., pp. VIII et IX.

Chardon multiplie alors les interventions. Il est même sollicité Outre-Atlantique pour donner des conférences sur Tocqueville à la *Columbia University* ^[91].

Il publie des articles, ainsi que deux nouveaux ouvrages aux titres plus explicites : *L'organisation d'une démocratie* ^[92], en 1921 ; *L'organisation de la République pour la paix* ^[93], en 1926.

Et sa douleur est quelque peu apaisée par la joie de voir son second fils le rejoindre au Conseil d'Etat en 1924 ^[94].

Mais la plume de l'auteur finit un jour par se tarir. Si peu lui paraissait avoir été fait sur la réforme administrative, tout en revanche lui semblait avoir été dit.

Cette plume, le conseiller d'Etat la manie toutefois à l'Institut.

Car, en 1925, ses travaux sur l'organisation rationnelle d'une démocratie lui permettent d'entrer à l'Académie des Sciences Morales et Politiques. Et, au cours des séances de la section morale de l'Académie, au fauteuil numéro 7, Chardon croque à la plume et au crayon ses collègues académiciens...

Et, là encore, l'œuvre de Chardon est immense : pas moins de cent quatre-vingt-cinq portraits ^[95]...

*

^[91] Quelques années plus tard, Chardon fera d'ailleurs don à cette université d'une série d'aquarelles représentant les chaumières, les manoirs et les ports de pêche du pays du Val de Saire, dans le Cotentin, d'où était originaire l'auteur de *La Démocratie en Amérique*. Après avoir été exposées au comité France-Amérique à Paris et sur le « Normandie » pendant la traversée de l'Atlantique, ces aquarelles décorent d'une manière définitive les murs des salles de réception de la Maison de France de la *Columbia University*.

^[92] CHARDON (H.), *L'organisation d'une démocratie*, *op. cit.* Hourticq observait que l'« [o]n ne peut lire cet ouvrage sans penser à la pléiade d'historiens qui furent presque les contemporains de son auteur, les Boutmy, les Sorel, les Vandal, qui avaient le don de tout savoir et de tout comprendre, comme d'en administrer la preuve dans un style élégant ». V. HOURTICQ (J.), notice préc., p. 706.

^[93] CHARDON (H.), *L'organisation de la République pour la paix*, *op. cit.*

^[94] Florian Chardon a d'ailleurs repris les thèses de son père sur le pouvoir administratif ; sur la pensée de Florian Chardon, v. G. THULLIER, « La réforme de la République par Florian Chardon », *Revue administrative*, n° 249, mai-juin 1989, p. 209 et s.

^[95] Chardon fera don de ces portraits à l'Institut. Ceux-ci sont conservés par la bibliothèque de l'Institut, sous la cote Ms 4096.

« On m'a souvent reproché de n'être pas très traditionaliste »^[96], confessait Chardon.

Mais la pensée de Chardon était-elle si hétérodoxe ?

Ne doit-on pas davantage reconnaître que l'homme, « dont l'affabilité et les manières étaient déjà d'une autre époque »^[97] disait-on, était un visionnaire^[98] ?

1926. Suppression des conseils de préfecture.

Voici une victoire que Chardon put savourer de son vivant !

1945. Création de l'Ecole Nationale d'Administration.

1946. Adoption du premier statut général des fonctionnaires de l'Etat.

2015. Extension aux projets de lois de la publicité des avis du Conseil d'Etat.

Voilà des conquêtes que Chardon, disparu en 1939, peut contempler d'outre-tombe !

Mais l'héritage de Chardon ne s'arrête pas là.

Il est une œuvre par laquelle l'homme marqua une empreinte indélébile.

Et c'est à la sortie d'une séance du Conseil d'Etat qu'elle fut ébauchée.

24 octobre 1893, il est 18 heures.

Chardon traverse les Tuileries avec Alfred Picard, alors président de section au Conseil d'Etat et fraîchement nommé Commissaire général de l'Exposition universelle de 1900.

^[96] CAILLAUX (J.), PETIT (A.), CHARDON (H.) [et al.], *La réforme de l'Etat*, op. cit., p. 95.

^[97] R. BANET-RIVET, *Souvenirs 1893-1958*, BoD, Paris, 2016, p. 77.

^[98] V. en ce sens, R. PIEROT, « Un réformateur de l'administration au service de la liberté : Henri Chardon », art. préc., qui observe, p. 958, que « [t]outes [s]es propositions font certainement de Chardon un précurseur de nos réformateurs modernes ». L'auteur note cependant que « certaines des réformes suggérées sont du domaine de l'illusion : la suppression du ministère de l'intérieur et celle des préfets ne sont pas, en effet, encore pour demain ! ».

Les deux hommes s'arrêtent près de la place de la Concorde « *pour regarder la beauté du soir* »^[99].

Chardon raconte :

« Sur les Champs-Élysées, sur les palais et sur le fleuve, jusqu'au pied des coteaux, semblait flotter encore la poussière triomphale de 1889 : la tour de M. Eiffel nous narguait. Dans ce même emplacement, auquel le Gouvernement était revenu après une longue étude, M. Picard devait faire autre chose et mieux que ses prédécesseurs. Nous reprîmes notre marche, lui à grandes enjambées et silencieux, suivant sa coutume, moi soufflant un peu et déférent, comme il sied aux auditeurs qui accompagnent un président ; soudain nous entrâmes dans le noir : le palais de l'Industrie s'interposait entre le soleil et nous. Enlever ce sombre pâté, rétablir la vue sur les Invalides, joindre les deux rives du fleuve et, dans les Champs-Élysées étendus jusqu'à la rive gauche, bâtir un vrai Palais des Beaux-Arts au lieu de cette halle aux bestiaux et aux artistes : voilà ce qu'il fallait essayer de faire, voilà le souvenir que devait laisser à Paris l'Exposition nouvelle »^[100].

C'est à cet instant que fut arrêtée la conception des trois édifices qui formeront l'une des plus belles perspectives de Paris – le Petit Palais, le Grand Palais et le pont Alexandre III –, dont Chardon, qui sera secrétaire général de l'Exposition entre 1894 et 1901, proposera le premier projet de construction.

*

Henri Chardon aurait-il, réellement, rêvé que ses toiles soient exposées en ces lieux ?

A bien y réfléchir, je ne le crois pas.

L'homme n'était pas en quête de reconnaissance.

^[99] CHARDON (H.), *Souvenirs de 1900*, Perrin et c^{ie}, Paris, 1910, p. 9.

^[100] *Ibid.*, pp. 9 et 10.

Mais celui qui s'est employé à éclairer le fonctionnement de notre République mérite, aujourd'hui, de sortir de la pénombre dans laquelle il demeure confiné.

Car, si ses idées pouvaient à l'époque paraître audacieuses, elles résonnent pour nous avec une acuité toute singulière.

La pensée de Henri Chardon est comme l'art. Elle ne peut être ni totalement surannée ni complètement moderne : elle est de toute éternité ^[101].

*

^[101] Je remercie chaleureusement Mmes Emmanuelle Benet-Patron et Julia Aumüller du bureau des archives du Conseil d'Etat, ainsi que Monsieur Pierre Kerbrat de l'Institut de France et Mmes Françoise Bérard et Elodie Delcambre-Maillard de la bibliothèque de l'Institut, pour nos échanges et pour m'avoir permis d'accéder à leurs ressources. Je tiens également à remercier tout particulièrement Monsieur le Président Jean Barthélémy de ses précieux conseils, Thomas et Régis de leur constante bienveillance et Néda de son aide inestimable. Enfin, un grand merci à Nicolas et Gaspard pour leur indéfectible soutien.