

Prosper de Chasseloup-Laubat au Conseil d'État

Bernard PACTEAU



PROSPER DE CHASSELOUP LAUBAT, Ministre (1859).

Gravure ancienne reproduite dans l'ouvrage de Albert Duchêne, v. note 3

Parler de Prosper de Chasseloup-Laubat, c'est un défi, tant il y a à dire de lui, sur lui, à propos de lui et autour de lui ; pour ces mêmes raisons, c'est forcément une envie.

Brillant juriste, parlementaire actif, illustre ministre, grand notable à la fois provincial, précisément charentais, et parisien, et donc aussi membre éminent du Conseil d'État jusqu'à sa présidence, comme c'est l'objet essentiel de notre exposé, aucun superlatif n'étant excessif à son égard, tellement il a marqué son temps sur de si nombreux sujets, sur plusieurs périodes et sous plusieurs régimes politiques comme il s'en est alors succédé et souvent très vite.

Il fut ainsi au cœur, j'allais dire : au chœur..., du XIX^e siècle, depuis le crépuscule du règne de Charles X où il émerge à la vie publique, puisqu'il entre au Conseil d'État comme auditeur en 1828 et y fait rapidement autorité, jusqu'à l'aube de la III^e République, étant alors membre de l'Assemblée nationale et encore très actif jusqu'à sa mort en 1873.

À plein, Prosper de Chasseloup-Laubat fait partie de notre histoire politique, sociale et administrative.

Compte tenu de sa place et de son rôle au sein et autour de ce Conseil d'État où nous sommes réunis aujourd'hui, palais royal qu'il n'a certes pas connu comme son siège, et reprenant les mots, sinon les accents, de Malraux lors du transfert des cendres de Jean Moulin au Panthéon en 1964, j'ose lancer, avec mélange de déférence et d'audace : *Entre ici, Prosper de Chasseloup-Laubat !*

Mais, pour commencer, voilà qu'il faut élargir l'exposé, et à deux égards.

Premier élargissement, familial

Chasseloup-Laubat, c'est en effet d'abord une famille, et même une grande famille. Plus encore, c'est une dynastie, et doublement : remontante, étant issue d'une ancienne lignée de Saintonge, et également montante, se développant en fonctions, actions, et réputation comme en alliances et titres : baron d'Empire (1808), comte (1811), marquis (1817), et insérée aujourd'hui chez les princes Murat. Sans oublier les succès pas banals, sportifs, de montagne et de course automobile qui ont distingué plusieurs de ses membres.

Dans la famille Chasseloup-Laubat, en premier évidemment, j'appelle *notre* Prosper.

Il était né le 29 mars 1805, en Italie à Alessandria (Alexandrie) dans le Piémont, plaine du Pô, entre Turin et Milan.

Il faut donc appeler immédiatement aussi son illustre père, François de Chasseloup-Laubat, né lui-même le 18 août 1754 à Saint-Sornin (actuelle Charente-Maritime, tout près de Marennnes) de François de Chasseloup-Laubat et de Marie Élisabeth Coyer des Pallus de Toucheronde, entré à 16 ans comme aspirant au corps royal de l'artillerie, lieutenant du Génie en 1784, refusant d'émigrer, capitaine le 1^{er} février 1791, de l'armée de Sambre-et-Meuse, colonel en 1794, général de brigade en 1797 après Arcole et Rivoli, général de division en l'an VII, proche de Bonaparte aux marches de son épopée impériale glorieuse, le demeurant toujours, et encore présent avec courage à sa calamiteuse campagne de Russie.

Non moins naturellement, j'appelle la mère qui y accompagnait son général de mari et qui l'y a donc mis au monde ; elle compte beaucoup aussi à titre personnel.

C'est Anne-Julie Fresneau (Fresneau de La Gataudière), autre grande famille saintongaise, plus jeune, née en 1775, il l'avait épousée en 1794 ; elle décédera le 23 juin 1848, son mari étant mort, lui, en 1833.

Anne-Julie, mère de notre Prosper, était elle-même la petite-fille du très fameux François Fresneau. À ce stade, j'appelle donc encore l'arrière-grand-père, François Fresneau (1703-1770), mathématicien, botaniste, ingénieur et inventeur, et ayant longtemps vécu en Guyane, lui-même fils d'un secrétaire du roi à la Cour des aides de Guyenne.

Il est le découvreur, entre autres, du caoutchouc, largement aussi de la pomme de terre, y ajoutant son intérêt pour l'élevage des huîtres¹.

C'est lui qui a fait édifier et aménagé le domaine de La Gataudière à Marennes, si élégant et toujours demeuré dans sa descendance Chasseloup.

Le parrain de Prosper fut Napoléon, et sa marraine Joséphine.

Il fut d'ailleurs prénommé à l'état civil Samuel Justin Napoléon Prosper.

Et le pape Pie VII viendra à Alexandrie pour le bénir.

Que de fées et de féerie accompagnent ainsi sa venue au monde !

Le général de Chasseloup-Laubat eut une destinée extraordinaire dans les armées de Napoléon.

Il entra même au Conseil d'État impérial par décret du 29 août 1811, notant que 16 généraux en furent aussi alors, y étant affecté à la section de la Guerre.

Il deviendra sénateur en 1813, quittant alors le Conseil d'État².

Et 1814 ne verra nullement son retrait ni sa retraite.

Rallié aux Bourbons, et sans retour vers Napoléon lors des Cent-Jours, le voilà pair de France dès le 4 juin, chevalier de Saint-Louis le 8 juillet, invoquant dans sa demande de la Croix « que toute ma branche l'a eue depuis la formation de l'Ordre », en devenant même commandeur le 3 mai 1816³.

C'est aussi en ce temps qu'il est élevé marquis de par l'Ordonnance du Roi des 31 août - 2 septembre 1817 *sur l'expédition des lettres patentes des titres de pairs*.

On observera qu'il compta alors dans la mouvance libérale. Et membre de la Chambre des pairs, il y était resté, en décembre 1815 à l'écart du verdict de mort contre le maréchal Ney, se bornant à voter, avec 13 autres juges, pour sa déportation.

Encore prêtera-t-il plus tard serment à Louis-Philippe.

La vie du général, ne peut certes être rappelée ici que sommairement.

On en a en tout cas le récit au *Moniteur* du 11 avril 1824, dans les *Dictionnaires biographiques* de ce temps et spécialement dans les *Dictionnaires des girouettes*, genre ne manquant pas alors de substance face à tant de retournements, revirements et parfois reniements, comme ce fut pour beaucoup manière de vivre, voire de survivre.

1 François de Chasseloup-Laubat, petit-fils de Prosper, lui a consacré un livre : *François Fresneau, seigneur de La Gataudière, père du caoutchouc*, 1942, 258 p., ainsi qu'une conférence, le 30 septembre 1943, au Foyer municipal de Marennes : *François Fresneau, savant, colonial et enfant de Marennes*, Impr. ouvrière de Marennes, 1943, 15 p. Cf. aussi : J. Berlioz-Curlet, *L'arbre seringue, le roman de François Fresneau, ingénieur du Roy*, éd. J.-M. Bordes-soules, 2009, 334 p.

2 V. Charles Durand, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, P.U.F., 1949, p. 31, note 57.

3 Albert Duchêne, *Un ministre trop oublié, Chasseloup-Laubat*, Paris, Sté d'Éditions Géographiques, Maritimes et Coloniales, 1932, 268 p. + annexes et table, p. 5.

Devenu quasiment aveugle, il est mort le 6 octobre 1833 ⁴.

Prosper avait deux frères aînés, l'un et l'autre de grande destinée :

- Just, né le 1^{er} messidor an VIII (20 juin 1800), avec aussi une carrière militaire, décoré à la prise du Trocadéro, ainsi que politique, député de Dieppe en 1837, ambassadeur de France auprès de la Confédération germanique, décédé à Francfort le 6 octobre 1847 sans postérité.

- Prudent, né le 19 ventôse an X (10 mars 1802), ayant participé à l'expédition d'Espagne de 1823, puis à la prise historique de la smala d'Abd el-Kader par le duc d'Aumale en mai 1843, se souvenant ici du tableau d'Horace Vernet et de l'affiche éducative de Job qui la glorifient, général en juillet 1848, représentant du peuple à l'Assemblée nationale de mai 1849 à 1851 comme élu de la Seine-Maritime, y comptant dans la majorité anti-républicaine, général de division en 1853. Marié en 1850 avec la veuve de son frère aîné et secondes noces en Belgique, participant à la guerre de Crimée, mort à Paris en 1863, également sans postérité.

Il eut aussi une sœur :

Anne-Clémence, née en 1798, vraiment *l'aînée*, mariée en 1821 au baron de Bernon. Leur fils, Francisque-Prudent de Bernon (1821-1892), fut du Conseil d'État de 1843 à 1870 et épousa la fille du marquis Godard de Belbeuf, lui-même illustre conseiller d'État du Second Empire.

On relèvera la proximité d'esprit entre ces prénoms qui seront évidemment repris, et aussi celui de François, dans la descendance de Prosper et de sa sœur.

Second élargissement, cette fois personnel

C'est qu'en effet, au-delà du Conseil d'État, Prosper de Chasseloup-Laubat est connu et reconnu dans l'Histoire, et même dans l'Histoire de France avec un grand H, comme le très réputé ministre de la Marine et des colonies de Napoléon III.

Il l'avait déjà été sous la III^e République d'avril à octobre 1851.

Durant ces six mois, il avait même fait prendre quelques mesures importantes, ainsi :

4 Son nom est gravé sur l'Arc de triomphe, avec un correctif réclamé par ses fils en 1841, car on avait d'abord écrit *Chasseloup*, alors justement qu'il y en avait un autre de ce patronyme. On ne fera qu'évoquer ici le contentieux à la fois sinueux et lourd auquel a donné lieu depuis 2003 le statut juridique des plans, dessins et cartes du général de Chasseloup-Laubat, même simples copies, que ses descendants mettaient en vente publique, mais revendiquées alors par l'État et reconnues *archives publiques* avec arrêt final de la Cour de cassation le 12 juin 2018. V. notamment : notre note s. CAA Bordeaux, 15 juillet 2009, *JCPA*, 2010, 2054, et l'étude de N. Achs, « Archives privées, archives publiques... », *Actualité jur. dr. adm.*, 2013, pp. 1525-1529.

- la loi des 22 juillet - 12 août 1851 *pour l'encouragement aux pêches de la morue, de la baleine et du cachalot*, et les décrets des 20 et 23 août rendus pour son application ;

- le décret du 15 août 1851 *sur le service à bord des bâtiments de la flotte*, sur son rapport, de 777 articles, S., 1851, lois ann., 1851, pp. 114 et s., certaines dispositions en étant, dit-on, toujours en vigueur ;

- et aussi les décrets des 1^{er} et 19 octobre de la même année réglant, l'un, *les indemnités de route et de séjour*, l'autre les *allocations de solde et... accessoires... des corps de la marine*.

Surtout donc, il accéda à ce portefeuille sous l'Empire, d'abord comme ministre de l'Algérie et des colonies en mars 1859, puis devenant plus largement à compter de novembre 1860 ministre de la Marine et des colonies, l'Algérie entrant elle-même alors dans les colonies sans plus de Gouverneur général⁵.

Il y succédait au prince Napoléon, lui-même fils de Jérôme Bonaparte, le plus jeune frère de l'Empereur, roi de Westphalie et mort en 1860.

On ne peut s'empêcher de parler un peu de ce prince.

Pendant la guerre de Crimée, il avait commandé avec bravoure une division à la bataille de l'Alma, mais, en raison de désaccords avec le général Canrobert, il rentra en France avant la fin du conflit, ce qui lui valut le perfide surnom de Craint-plomb. Il fut surnommé aussi Plon-Plon.

C'était un quasi-sosie de son oncle. Il avait épousé en 1859 Clotilde, princesse de Savoie, fille du roi Victor-Emmanuel II de Savoie, elle-même de la descendance de Louis XIV, ce qui entraina dans la stratégie italienne de son cousin Napoléon III.

Avec son père le roi Jérôme, il vivait ici au palais royal. On sait que la princesse y avait fait aménager la chapelle qui jouxte toujours la bibliothèque de travail de l'actuel Conseil d'État et qui a un rôle important dans le roman policier du mystérieux Jean Lebon, *Meurtres au Conseil d'État*, publié en 1989 chez Calmann-Lévy.

La mort du prince impérial en 1879 en fit même le chef de la maison Napoléon, mais son fils aîné lui ayant été substitué au motif de ses opinions républicaines.

Frappé par la loi d'exil de 1886, il s'établira en Suisse à Prangins.

Et le grand arrêt du Conseil d'État Prince Napoléon, de 1875, c'est lui encore, qui rejeta sa plainte contre sa radiation des contrôles de l'armée mais y répudiant la définition politique des actes de gouvernement insusceptibles de contentieux.

Le prince Napoléon mourra en 1891. Clotilde, séparée de son mari depuis 1878, elle, en 1911.

5 La dénomination 'Algérie' semble avoir été officialisée par l'Ordonnance du roi du 31 octobre 1838 *sur l'administration civile en Algérie* ; auparavant, on parlait plutôt des *Possessions françaises dans le nord de l'Afrique*.

On se souvient évidemment que le grand Edouard Laferrière, après avoir été vice-président du Conseil d'État, fut lui-même Gouverneur général de l'Algérie, et très actif, de 1898 à 1900.

Chasseloup conserva ce ministère pendant quelque 8 ans, jusqu'au 20 janvier 1867.

Et il l'a rendu exceptionnel en initiatives et actions.

On lui doit la réorganisation et la modernisation de notre marine avec son déploiement résolu vers la navigation à vapeur, comme l'expansion de la circulation internationale l'imposait.

Les cuirassés, c'est encore lui. Et les débuts de navigation sous-marine avec des tentatives à Brest en 1863, fût-ce sans oublier le Nautilus de Robert Fulton lancé, si on peut dire, à Rouen en 1793. On lui doit encore des garde-côtes à tourelles pour la défense des ports.

Au plan social, il améliora la protection des enfants de marins morts en service (Décret du 15 novembre 1862).

Un signe et un bilan : notre flotte de guerre avait 59 navires à son arrivée au ministère ; elle en comptera 101 à son départ dont 13 vaisseaux et frégates cuirassés.

Notre développement outre-mer doit largement aussi à son impulsion.

Il s'est beaucoup intéressé à l'Algérie.

Il l'avait visitée une première fois en 1836, y participant même au premier siège malheureux de Constantine. Et il publie alors un mémoire sur la propriété indigène, réputé de qualité. Déjà en 1834, il avait plaidé avec force à la Chambre : « *Abandonnerons-nous ces mers à leurs pirates ?* » (séance du 3 mai).

Il y retournera en 1859, ayant à peine pris possession de son ministère. On le sait avoir été soucieux de présence coloniale équilibrée autant que dynamique. En 1860, le 19 février, il soutiendra ainsi que : « *Ma politique est d'arriver... à une sorte d'assimilation, sans secousse ; je veux ouvrir les portes, ne contraindre personne... mais montrer l'intérêt qu'on a à venir à nous...* ».

Il poussera à notre solide implantation au Sénégal.

L'Indochine française, c'est encore lui, dès 1861 autour de Saïgon.

On ne dira, ni ne reconnaîtra, ni ne saluera jamais assez ce que la puissance maritime et aussi l'expansion coloniale de la France de ce temps doivent à Chasseloup-Laubat⁶.

Après cet éclairage indispensable, il est temps de nous centrer sur notre sujet : Prosper de Chasseloup-Laubat au Conseil d'État.

6 V. notamment : coll., dir. Hubert Bonin, Catherine Hodeir et Jean-François Klein, *L'esprit économique impérial, groupes de pression et réseaux...*, Publ. de la Société française d'histoire d'outre-mer, 2008, 848 p., avec la contribution de Éric Anceau, *Deux façons de concevoir et d'appliquer la politique coloniale, le prince Napoléon et Prosper de Chasseloup -Laubat*, pp. 49-63.

On signale l'hommage que lui a apporté alors *Le Journal illustré*, n° 146, des 25 novembre - 2 décembre 1866, avec texte et belles images. *L'illustration* du 2 avril 1859, n° 840, l'a aussi représenté en première page en tant que *ministre de la Marine et des colonies*. Citons encore la *Notice* publiée à la *Revue maritime et coloniale* de 1874, cf. *infra* note 302.

Rétrécissement apparent, mais seulement apparent. Tant cette part de sa vie ne fut nullement secondaire, ni pour lui, ni pour le Conseil d'État, y ayant été présent très tôt, très souvent, très longtemps, très diversement, et toujours très fortement.

À côté et complément des vies de Chasseloup hors du Conseil d'État, on pourrait parler aussi de ses vies au Conseil d'État, successives et différentes, toutes si riches pour son histoire alors en formation.

Commencements brillants

La vie de Chasseloup au Conseil d'État débute, on l'a dit, en 1828.

C'était après études à Henri IV puis à l'École de droit de Paris, et ayant déjà collaboré au cabinet de Paul Béguin-Billecocq, futur président de l'Ordre des avocats aux conseils.

On se souviendra comment 1828 marque pour le Conseil d'État moderne, à ses 30 ans d'âge, un tournant majeur.

Après l'éclipse provoquée par la chute de Napoléon, il a repris vie et force, mais non sans débat persistant sur sa légitimité et son devenir, on ne peut en être étonné.

C'est alors, justement, la parution du grand livre de Macarel, *Des tribunaux administratifs ou Introduction à l'étude de la jurisprudence administrative* (569 p.), avec l'analyse non moins fameuse qu'en fit immédiatement le duc de Broglie à *La Revue Française*, novembre 1828, n° VI, pp. 58-132.

De 1828 encore, le gros livre (742 p.) de Bavoux, *Des conflits ou empiètements de l'autorité administrative sur le pouvoir judiciaire...*

C'est aussi le temps de l'Ordonnance (du 1^{er} juin 1828) *relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative*, toujours base et cadre de notre Droit à cet égard.

En cette même année 1828, le débat à l'égard du Conseil d'État est particulièrement lourd à la Chambre des députés avec les objurgations de Dupin et les éclats de Gaétan de La Rochefoucauld ⁷ avant son très critique *Des attributions du Conseil d'État*, lui, de 1829.

Et 1828, le 10 septembre, c'est la naissance de Léon Aucoc, future lumière immarcescible du Conseil d'État !

On pourrait penser que l'entrée de Prosper au Conseil d'État fut facile, simple et naturelle.

Pas du tout !

⁷ V. : *Archives parlementaires*. 2ème série, t. 53, pp. 221-265.

Cela a été narré en particulier par son biographe Jules Delarbre ⁸.

Dès sa licence en droit obtenue le 6 décembre 1824, il avait souhaité y être admis comme auditeur.

Rien que de très compréhensible et *a priori* d'accessible pour ce jeune juriste d'illustre filiation et visiblement ardent autant que prometteur.

Mais voilà que ce projet se heurta à un obstacle inattendu autant que paradoxal : son propre père..., lequel se trouvait alors dans l'Opposition à la Chambre des pairs où il avait soutenu, l'année précédente, une pétition de Montlosier contre les jésuites.

Lorsque fut discutée cette pétition, le général de Chasseloup, a-t-il été rapporté, bien qu'âgé et goutteux, s'était fait porter à la Chambre pour voter en sa faveur. Cet incident produisit une assez vive sensation et excita contre lui, jusqu'aux Tuileries, beaucoup d'irritation.

Le jeune Prosper fut présenté par le duc de Raguse, c'était fin 1827, au très *ultra* comte de Peyronnet, alors Garde des Sceaux et tête du ministère⁹.

L'entrevue est ainsi rapportée par Delarbre dans sa biographie de Chasseloup :

Duc de Raguse : « *Monseigneur, je viens vous présenter M. le vicomte de Chasseloup, fils de mon vieil ami le Général. Il désirerait entrer au Conseil d'État.* »

M. de Peyronnet se tournant vers le jeune homme :

« *Votre père, Monsieur, fait de l'opposition à la Chambre ; et vous devez comprendre que le Roi doit tenir à n'admettre au Conseil d'État que des hommes sur le dévouement desquels il puisse compter.* »

Prosper de Chasseloup se leva aussitôt, s'inclina devant M. de Peyronnet et lui répond :

« *Monseigneur, j'attendrai ... Oui, Monseigneur, j'attendrai le temps nécessaire.* »

Il eut alors, dit-on, la pensée d'entrer dans la diplomatie. Mais peu de temps après, Peyronnet fut remplacé par Martignac, lui libéral (tiens, encore un Bordelais...), ministère qui ne durera certes que jusqu'en août 1829, le temps tout de même pour Prosper d'être nommé auditeur. Cela se fera le 28 décembre 1828 (*Moniteur* du 29) ; il avait tout juste 23 ans.

À la Chambre des députés, en mars 1845, lors du débat sur l'avenir des auditeurs, Chasseloup-Laubat narrera lui-même comment, certes :

8 *Le marquis P. de Chasseloup-Laubat 1805-1873*, ouvrage anonyme mais d'auteur explicite, Jules Delarbre qui avait été son chef de cabinet ministériel. Paris, Challamel aîné, 1873, 179 p., notamment pp. 8-9.

9 Rappelons le parcours de ce Bordelais né en 1777, père guillotiné, avocat puis magistrat, ministre de l'Intérieur de Charles X en juillet 1830, et alors largement auteur puis signataire des fameuses et fatales Ordonnances, condamné à ce titre par la Chambre des pairs à la détention perpétuelle et à la déchéance de tous ses titres, grades et ordres, gracié en 1836, se retirant alors dans son château de Saint-Louis de Montferrand, près de Bordeaux, et y mourant le 2 janvier 1854. Il fut aussi poète ; v. E. de Perceval, *À propos de Peyronnet poète*, *Revue philomatique de Bordeaux*, oct.-déc. 1938, pp. 187-191.

« L'Ordonnance de 1824 établissait de la manière la plus formelle que l'auditorat était un temps de stage et que ce stage cessait après six ans. C'est sous l'empire de ces conditions que j'ai eu l'honneur d'entrer au Conseil d'État ; mes camarades et moi savions que nous cesserions d'appartenir au conseil après ce délai fatal, si nous n'avions pu être placés auparavant ; mais je dois à ce propos me hâter de le dire, le nombre des auditeurs n'était que de trente, et toutes probabilités étaient en notre faveur. » (p. 440)



PROSPER DE CHASSELOUP LAUBAT,
auditeur au Conseil d'État (1839).

Gravure insérée dans l'ouvrage de Albert Duchêne, cité note 3

1830 favorisera immédiatement sa carrière, ce qui n'étonne pas au regard de ses penchants politiques comme de sa participation active aux Journées de Juillet dans la Garde nationale et à l'état-major de La Fayette.

Il devient alors auditeur de 1^{re} classe par Ordonnance du Roi du 31 août 1830 ¹⁰.

10 *Bulletin des lois*, n°11, en même temps que 11 auditeurs sont radiés, deux autres étant démissionnaires.

Déjà, une Ordonnance du Roi (notant qu'on ne dit plus alors : Ordonnance royale...) du 20 août avait très largement épuré le Conseil d'État par dizaines de noms, aux grades de conseiller et de maître des requêtes. Quand aussi y entraient comme maîtres des requêtes des hommes nouveaux tels que Macarel, Hély d'Oissel, Salvandy, d'Haubersaert et Jean-Jacques Guizot, frère de François. Dès le 12 juillet, Benjamin Constant accédait à la présidence du comité de législation et de justice administrative (ex- comité du contentieux), mais il mourra le 8 décembre suivant.

C'est aussi une Ordonnance du Roi du 13 août qui supprime le titre de *Monseigneur* donné « aux membres de notre Conseil des ministres ». Désormais, « On les appellera Monsieur le Ministre ».

Six mois plus tard, à 25 ans, il est maître des requêtes en service ordinaire ¹¹.

Et très vite, c'est plus important encore pour notre récit, Prosper va accéder aux « fonctions » du « *ministère public* » tout nouvellement instituées au Conseil d'État par l'Ordonnance du Roi du 12 mars 1831 (qui complète celle, antérieure, du 2 février).

Ce *ministère public* avait encore une nature incertaine et une allure mystérieuse, déjà dans son appellation, et étant seulement dit que lors de la séance du Conseil d'État sur l'affaire à juger, ils étaient alors trois, « *l'un d'eux sera entendu ; il prendra à cet effet communication du dossier* ». Mais son intervention, d'ailleurs publique, dans l'instance devait s'opérer de suite au seul, plein et fort service du droit, jusqu'à devenir le symbole autant que l'agent de la qualité de la justice administrative comme de son impartialité, et sans qu'on reprenne ici évidemment, l'immense bibliographie, certes souvent répétitive, de ce qui a été publié sur ce sujet ¹².

Redisons seulement ô combien et de combien le contentieux administratif est redevable à la monarchie de Juillet, et dès 1831 : ce ministère public dont on va reparler, et non moins la séance publique et les observations orales des avocats. Quelle ouverture !

Prosper de Chasseloup-Laubat sera donc parmi les premiers, et ainsi un des pionniers, à exercer cette fonction, je dis bien à nouveau : *fonction*, de ministère public, sans qu'elle ait en effet été jamais un grade, ni relevé d'un corps distinct, seulement une charge, et provisoire, au sein du Conseil d'État, ce qui éclaire aussi son histoire.

Remémorons-nous ces hommes !

À côté de Prosper : Philippe-Antoine Moiroud, entré au Conseil d'État en avril 1831 ; il était alors procureur général près la cour royale de l'île Bourbon,

11 Ordonnance du Roi du 15 novembre 1830, *Bull.*, n° 442. Une autre Ordonnance du Roi sur l'organisation du Conseil d'État du 18 septembre 1839 posera l'âge minimal de 27 ans pour être maître des requêtes, 21 ans pour être nommé auditeur et trente ans accomplis pour être conseiller d'État.

12 La dualité d'Ordonnances (février et mars), parfois négligée, a son importance ; celle de février a institué ce ministère public ; celle de mars la corrigera en supprimant la disposition (curieuse) qui offrait aux avocats la connaissance préalable du projet de décision du comité du contentieux.

Ce n'est que plus tard, dans l'Ordonnance du Roi du 18 septembre 1839, précitée que naîtra le syntagme *commissaires du Roi*. Nous devons cette précision historique.

À ses débuts, les recueils parlent seulement de *mrffmp* (maître des requêtes faisant fonction du ministère public), ajoutant qu'une Ordonnance du Roi du 13 mai 1831 permettra aux auditeurs de première classe d' « exercer, concurremment avec les maîtres des requêtes, les fonctions du ministère public au Conseil d'État ».

En 1848, ils deviendront *commissaires du gouvernement* et ... depuis 1999, pour mettre fin à toute ambiguïté, *rapporteurs publics* (cf. notre étude, *Du commissaire au rapporteur...*, *Rev. fr. de droit administratif*, 2009, pp. 67-72). Reste que jusque vers 2000, les feuilles d'annonce des séances de jugement, à l'entrée de la salle du contentieux du Conseil d'État, ont continué à parler de *ministère public*, le président Bruno Genevois ayant contribué - il l'a raconté - à l'abandon de cette expression désuète (v. son article : *Le commissaire du gouvernement...*, *Rev. fr. de dr. adm.*, 2000, pp. 1207-1218).

mais mort en septembre suivant, et Armand Marchand (1803-1870), futur président de la section du contentieux de 1867 à 1870.

Pierre Germain (1800-1882) succédera à Moiroud dès la fin 1831.

Suivront notamment : François Joseph Boulay (de la Meurthe) dès 1833, c'est le frère du vice-président de la République de 1848 et lui-même futur président de la section de l'Intérieur, de l'Instruction publique et des cultes du Conseil d'État ; Laurent Janet ; Auguste d'Haubersaert.

C'est un peu la deuxième vie de Chasseloup-Laubat *au Conseil d'État*, et non la moindre, c'est sûr. Il est donc important de s'appesantir sur elle.

On sait combien il prit à cœur son travail et contribua à façonner l'image historique de défenseur du droit acquise par le nouveau ministère public¹³.

Ainsi sera-t-il gravé si bellement dans l'arrêt *Gervaise* du 10 juillet 1957 avec ses formules « *en toute indépendance* » et « *selon sa conscience* »¹⁴.

Déjà Moiroud avait dénoncé et déploré plus généralement « *une fausse opinion sur la justice* » (la justice administrative), c'était sur l'affaire *Saint-Brix c. le ministre de la Marine* jugée le 3 juin 1831 (*Rec.*, p. 223), arrêt censurant la résiliation d'un marché de fournitures à nos arsenaux de la marine de limes, râpes, faucilles et carreaux en acier, donc parmi les premières affaires contentieuses où ce ministère public est intervenu, escomptant, dira-t-il, le temps prochain où « *une jurisprudence large et libérale aura dissipé d'injustes préventions, lorsque les citoyens seront bien convaincus, et déjà cette conviction surgit de toutes parts de la publicité de vos débats que cette justice administrative est tout aussi impartiale, tout aussi consciencieuse et toute aussi indépendante dans ses délibérations que la justice judiciaire...* »¹⁵

A compter de 1832, le Recueil *Deloche* (en attendant le fameux *Lebon*) indique, avec le nom du ministère public, le sens de ses conclusions, sauf à citer

13 Certes, il y eut parfois chez ce ministère public une marge d'hésitation, voire de passion. Cela s'est vu en 1832 dans l'affaire *Genoude*, de la part de Germain à l'encontre d'un avocat, M^e Mandaroux-Vertamy jusqu'à réclamer, eu égard à ses propos polémiques, sa sanction, laquelle sera seulement, mais quand même..., une admonestation, *Rec.*, pp. 542-550, affaire relevant du contexte politique tendu d'après Juillet ; nous l'avons narrée à la *Revue du droit public*, 2017, pp. 311-319 : Une colère au Conseil d'État en 1832.

14 *Rec.*, p. 466, *Actualité jur. dr. adm.*, 1957, II, 394, obs. Fournier et Braibant. Évoquons aussi l'arrêt *Mme Esclatine* du 29 juillet 1998, si commenté, qui reprend cette formulation aujourd'hui énoncée à l'article L.7 du code de justice administrative.

15 Ces conclusions éloquentes, dignes d'exhumation, ont été partiellement publiées à *La Gazette des tribunaux* du 29 mai 1831, n° 1807, p. 715. Cela rappelle les « *préjugés* » plus tard fustigés par Aucoc dans son fameux article au *Moniteur Universel* des 13-24 octobre 1864, avec tirage à part et dont il est des *reprintages* contemporains.

plus volontiers et en détail – cela avait non moins d'importance – le point de vue administratif pour dire si l'arrêt a été rendu ou non « *dans le sens du pourvoi.* »¹⁶

Chasseloup exercera ce ministère public de mars 1831 à septembre 1833, puis de janvier à décembre 1834, et encore de septembre 1835 à juin 1836, et de mars 1837 à juin 1838, soit sur un total de plus de cinq années.

Il le sera en particulier dans l'importante affaire *Perret et cts* jugée le 5 décembre 1833, affaire souvent évoquée, sinon toujours pleinement traitée.

Rec., p. 677 ; *Journal du palais, jurispr. adm.*, 1830-1834, p. 552 ; *Gazette des tribunaux*, 3 déc. 1833, pp. 1120-1123, où ses conclusions sont largement reproduites.

C'est d'ailleurs la seule de ses conclusions, semble-t-il, parvenues intégralement jusqu'à nous.

Le procès visait une dette imputée à l'État français au nom d'engagements du roi Joseph Bonaparte en Espagne, c'est en dire l'enjeu politique et historique autant que financier.

Il s'agissait précisément de papier-monnaie créé sous le nom de *cédules hypothécaires* gagés sur des domaines nationaux espagnols et devant être versés à ses soldats pour blessures ou autres dommages de la part de l'ennemi. Le paiement n'en avait pas été opéré ; or, les traités de 1814 en avaient fait une charge pour la France.

La compétence du Conseil d'État fut bien admise sur ces obligations que les requérants « *soutiennent avoir été, en vertu des conventions conclues par la France, mises à la charge de la France* », alors que le ministre soutenait « *que l'interprétation de ces traités ne peut donner lieu à un recours par la voie contentieuse devant le Conseil d'État* ».

Sauf que la demande sera tout de même rejetée au fond, les engagements invoqués ayant été « *souscrits au nom et par le gouvernement du roi d'Espagne* » et « *considérant que le roi Joseph n'avait d'ailleurs ni mandat ni qualité pour créer des obligations à la charge du trésor français* ».

Le très libéral Crémieux (futur membre du Gouvernement provisoire de février 1848 et aussi de celui de septembre 1870) devait alors, dans sa forte plaidoirie également reproduite à *La Gazette des tribunaux*, fustiger la Restauration « *large pour l'étranger* » et « *pour les émigrés* » mais « *cruelle pour nos soldats* », et dénonçant avec véhémence ce refus d'honorer les dettes de la France envers ses « *serviteurs* ».

16 On trouve une première référence à des conclusions de Chasseloup sur un arrêt *Martin c. Adeline* de 1832 *Rec.*, p. 10, où il est dit que ses conclusions ont été suivies (un renvoi aux tribunaux).

Et encore, s'agissant de Marchand : CE, 1^{er} mars 1833, Orudot, *Rec.*, p. 137 sur des charges financières communales, où il est dit que « *Le Conseil a prononcé dans les termes suivants, sur les conclusions conformes du ministère public.* »

Quelques conclusions contraires sont aussi mentionnées, par exemple de Chasseloup-Laubat s. CE, 3 févr. 1832, Min. Travaux publics c. Pérony, *Rec.*, p. 42, sur une contravention de grande voirie.

Il y examinait longuement aussi la légitimité de Joseph Bonaparte en Espagne, y compris « *par la conquête* », jusqu'à se référer à Vattel, et la déniait pour n'y voir qu'une domination de la France, concluant que « *Napoléon a voulu conquérir l'Espagne et a succombé ; mais ne souffrez pas qu'une dette soit répudiée par la France* » (déjà le thème de la continuité de l'État).

À sa suite, Chasseloup, fils d'un général de Napoléon, se devait évidemment d'assurer de son objectivité.

Nous ne pouvons qu'en reprendre les termes insistants et la thèse, à savoir que :

« Vous n'attendez pas de nous que nous suivions dans sa brillante plaidoirie l'avocat que vous venez d'entendre ; nous n'avons pas comme lui, parcouru tous les champs de bataille de l'Europe pour vous faire ensuite le sombre tableau de la domination du roi Joseph, en Espagne ; notre tâche à nous, est bien plus simple et se borne à examiner si vous êtes compétents [sic] pour connaître de la contestation dont vous êtes saisi et si elle est fondée. »

Organe du ministère public, nous n'avons pas non plus à défendre le système que soutient l'administration.

Notre opinion indépendante n'est jamais que l'expression d'une conviction profonde ; mais si nous n'avions pas de passions à émouvoir et si nous ne vous adressons jamais qu'au droit strict et dépouillé de tout ce prestige d'argumentation qui saisit et qui fait souvent hésiter, l'homme même qui se met le plus en garde contre son empire ; nous espérons que nos paroles, quelque froides qu'elles apparaissent, seront aussi accueillies avec quelque bienveillance ; car après tout, ce sont les intérêts du Trésor public que nous défendons, c'est-à-dire la fortune des contribuables. »

Après ces fortes phrases souvent reproduites, circonstanciées à certains égards mais tellement porteuses d'avenir, il admettra la compétence du Conseil d'État sur la mise en œuvre d'engagements « *qui stipulent en faveur de particuliers..., alors surtout qu'elles sont insérées au Bulletin des lois* ».

Reste que, selon lui, aucun droit n'en était issu qui soit opposable à l'État français.

Tant, y insistera-t-il, « *Nous accorderons, si l'on veut, que Joseph n'a été que le proconsul de l'empereur. Eh bien ! La France ne saurait pour cela être tenue d'acquitter ces cédules ; proconsul, général, il n'avait que les droits, les pouvoirs d'un général ; il ne pouvait donc créer une valeur qui obérerait le Trésor français...*

Mais nous n'irons pas plus loin... En fait, Joseph a été roi. Il a eu ses ministres, sa garde, son Trésor, ses ambassadeurs ; c'était l'allié de la France ; nos troupes combattaient pour lui mais n'étaient pas ses troupes.

Et nous ne sommes pas tenus d'accepter cette singulière succession que l'on veut à toute force nous donner...

Une véritable lettre de change que la France n'a pas tirée sur elle, qu'elle n'a pas endossée, qui n'a pas même été tirée sur elle, voilà ce à quoi se réduit la cause ; voilà enfin quelle condamnation on vous demande de prononcer contre le Trésor. »

Relevons quelques autres de ses conclusions, même sans en posséder le texte, sur :

- CE, 9 mars 1832, *Mont-de-piété de Strasbourg, Rec.*, p. 127, à propos de la prise d'objets vendus par un mont-de-piété et quant à savoir si les compétences juridictionnelles sont d'ordre public, principe alors retenu ;
- CE, 24 mars 1832, *Vve Bouillet, Rec.*, p. 91 où il fait admettre que la procédure de conflit n'est pas applicable « à l'occasion d'un débat de compétence entre deux autorités administratives » (ici, Conseil d'État / un conseil de préfecture) ;
- CE, 29 mars 1832, *Desprez, Rec.*, p. 113, refusant un conflit devant les tribunaux de commerce « près desquels il n'existe pas de ministère public... ; et que ce n'est que devant la cour royale, sur appel, que peuvent être accomplies les diverses formalités prescrites... » ;
- CE, 16 mai 1832, *Colin, Rec.*, p. 263, arrêt refusant une extension par analogie des cas de récusation au Conseil d'État, ici « au Conseil d'État délibérant, en assemblée générale... ».

Citons aussi en particulier le contentieux *Carnot*. Le grand Lazare Carnot, proscrit en 1816, avait alors perdu sa pension. Tous efforts pour la lui rétablir avaient été vains, y compris ceux de son oncle Hippolyte Carnot, conseiller à la Cour de cassation. Lui-même mourra en 1823. Mais 1830 ouvrit à ses héritiers des perspectives nouvelles avec la réintégration des proscrits. Le Conseil d'État reconnut alors leurs droits ; c'était le 28 novembre 1834, Chasseloup-Laubat y exerçant le ministère public, *Rec.*, p. 755 ; un autre arrêt du 27 novembre 1835 imposera les arrérages, *Rec.*, p. 642, *La Gazette des tribunaux*, 10 avril 1836, là encore, cela y est dit, « conformément » aux conclusions de Chasseloup.

Citons encore sa présence sur l'étonnant recours de plusieurs professeurs de la Faculté de droit de Paris (Bugnet, Demante...) contre la nomination en son sein de Pellegrino Rossi tout juste naturalisé et alors qu'il n'était pas pourvu de diplômes français, mais le Conseil d'État voyant là « actes qui ne peuvent nous être déférés par la voie contentieuse » (CE, 23 octobre 1835, *Rec.*, p. 587, *Journal du palais*, 1835, p. 190, et P. Lavigne, *Le comte Rossi... Études offertes à Jean-Jacques Chevallier*, Cujas, 1977, pp. 173-178, et sans qu'on sache, là non plus, ce que Chasseloup, organe du ministère public y avait soutenu).

Ce ministère public sera introduit plus tard, par décret impérial du 30 décembre 1862, aux conseils de préfecture (juges administratifs de premier ressort en tout cas sur quelques contentieux, sauf appel au Conseil d'État)¹⁷.

Outre ses fonctions du contentieux, on voit Chasseloup-Laubat alors associé à une commission choisie au sein même du Conseil en vue d'une réforme de la procédure des conflits pourtant à peine rénovée par l'Ordonnance du 1^{er} juin 1828. Cette commission comprenait : Girod (de l'Ain), Allent, Bérenger, de Gérando, de Fréville, Maillard, Vivien, et donc Chasseloup qui en était lui-même rapporteur.

Ce projet sera évoqué plus tard par Émile Reverchon dans son article *Des conflits* paru à la *Revue critique de législation*, 1855 pp. 530-549. et tirage à part,

17 Cf. notre étude : « Les conseils de préfecture au XIX^e siècle. Installation, implantation et interrogations », in ouvr. coll., dir. E. Gojossa, *Les conseils de préfecture (an VIII - 1953)*, LGDJ, 2005, 284 p., pp 3-42.

Cotillon éd., qui se réfère à ce qu'en avait déjà dit Cormenin à la 5^e édition de son *Droit administratif* (1840, t. II, Appendice, pp. 54-55 où il est qualifié d'*inédit*). V. aussi son important V^o *Conflit* au *Dictionnaire de l'administration française* de Maurice Block, (éd. successives à compter de 1847, n. 43).

Il y narre que ce projet avait été soumis à l'Assemblée générale du Conseil d'État et adopté par elle le 28 janvier 1836, « *mais, soit à cause du changement qui survint alors dans le ministère (le 22 février 1836), soit par tout autre motif, il n'a reçu aucune suite.* »

Cormenin l'avait lui-même vilipendé, lui reprochant certaines innovations telles que : élévation du conflit « *sans proposer préalablement de déclinatoire lorsque la cour ou le tribunal statuant sur l'exception d'incompétence présentée, soit d'office par le ministère public, soit par une des parties, a refusé le renvoi devant l'autorité administrative* », et extension de son champ aux tribunaux de commerce.

Avec cette conclusion qu'ainsi, on « *paralyse, sans nécessité gouvernementale, le cours des affaires... Nous... terminerons par cette réflexion, qu'il faut être très sobre d'appétits législatifs dans ces sortes de matières, et que ce n'est pas la première fois qu'on aurait vu une mauvaise loi gâter une bonne ordonnance.* » (Du pur Cormenin !).

Épanouissement puissant

Par Ordonnance du Roi du 24 juillet 1839, voilà Prosper de Chasseloup-Laubat élevé au rang de *conseiller d'État*.

En ce temps, non moins est-il membre de la Chambre des députés, c'est au titre de l'arrondissement de Marennes et selon un cumul étonnant à nos yeux d'aujourd'hui mais alors admis et largement pratiqué¹⁸.

Il en fut ainsi élu en septembre 1837, certes de justesse par 111 voix / 220, puis en novembre suivant, là, avec 160 voix / 260, le 2 mars 1839, le 9 juillet 1842, le 1^{er} août 1846, et encore le 9 juillet 1847, et y siégeant *au centre-gauche*.

En ce temps, il est également du Conseil général de la Charente.

Dans ce mandat parlementaire, il restera tout de même proche du contentieux et de sa problématique. Ce n'est plus Chasseloup *au* Conseil d'État ; mais ce sera encore Chasseloup *et* le Conseil d'État.

Évoquons d'abord, même brièvement, combien il eut à traiter à la Chambre de nombreux, divers et importants autres problèmes.

Ainsi, le 1^{er} juin 1840, *sur le budget des cultes*, au sujet de l'inégalité de traitement des curés et des pasteurs, tant, dira-t-il, « *J'ai l'honneur*, dit-il, et c'était

18 Sur l'ensemble de la question : F. Julien-Laferrière, *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de juillet*, PUF, 1970, 188 p., préf. R. Drago, étude relevant que « *plus de la moitié des parlementaires... dans les diverses législatures de la Monarchie de juillet, détenaient une fonction publique quelconque* » (p. 14). C'est la Constitution du 4 novembre 1848 qui, la première, posera que « *Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple...* » (art. 28).

assez vrai, *d'appartenir à un département dont la population est moitié protestante et moitié catholique...* » ; ou à l'occasion d'un budget des travaux publics (19 juin 1840), y plaidant pour une réduction des droits de péage sur les bacs et à fixer en tout cas « *au véritable prix de la valeur du service.* »

Le 10 mai 1842, il prononcera encore un fort discours sur un projet de loi pour l'établissement des premières grandes lignes de chemins de fer.

Dans la séance du 27 mars 1846, il signale au Gouvernement la nécessité d'une loi de police sur les pêches maritimes, qui ne soulèvera pas, dit-il, de « *grandes difficultés, si l'on veut se borner à quelques dispositions pénales, en renvoyant aux divers règlements spéciaux le soin de régler chaque pêche* » ; c'est le parti qui sera adopté un peu plus tard.

Citons aussi son intervention sur un projet de loi visant à réduire la taxe sur le sel, sujet intéressant justement alors la Charente-Inférieure.

Alors que les adversaires du projet prétendant que la réduction projetée ne profiterait pas aux consommateurs, Chasseloup leur répond (séance du 15 juin) :

« *Lorsqu'on veut savoir à qui profitera une réduction quelconque d'impôt, il faut examiner quel est le montant de l'impôt par rapport à la valeur intrinsèque de l'objet livré à la consommation. Si l'impôt est minime et d'une perception facile, la consommation n'en est pas véritablement altérée et, par conséquent, toute réduction lui profite peu ; au contraire, si l'impôt est exagéré, le consommateur en souffre et, par contre, bénéficie de toute réduction.* »

Précisément, ajoute-il, sur le sel :

« *Quel est le montant de l'impôt ? 30 fr. par 100. Quelle est la valeur des 100 kil. aux lieux de production ? 1 fr. et 2 fr. Dans les années d'abondance, quelquefois 75 c. et 1 fr. L'impôt est donc de 30 à 40 fois la valeur de la denrée. Si vous diminuez les 2/3 du prix..., comment voulez-vous que cette diminution ne profite qu'aux producteurs ?... »*

On l'y voit encore actif, et même incisif, sur la question à la fois délicate et très débattue des proximités des hommes publics avec les grandes compagnies de chemins de fer, liens alors fréquents, et le concernant lui-même, évidemment dénoncés quant à l'entremêlement d'intérêts qui s'y opère ; on les appelait *actionnaires*.

Ainsi s'en défendra-t-il à la Chambre le 10 octobre 1849 :

« *Lorsqu'un de nos honorables collègues était à la tribune, une voix anonyme s'est écriée : Vous êtes actionnaire !...*

À de pareils propos, dans cette enceinte, il n'y a guère d'autre réponse que le dédain ; mais, en dehors de cette enceinte, il pourra y avoir d'innombrables échos de cette parole et nous, qui avons donné quelque temps de notre vie à faire honnêtement et le mieux que nous avons pu les affaires de notre pays, nous qui usons ici ce que nous avons de force et d'intelligence..., on nous représentera comme poussés par le plus vil des intérêts. (Voix à gauche ; cela s'est vu). Et bien ! Sachez-le : pour ma part, je vous livre ma vie tout entière, elle défie toutes vos calomnies (Très bien, Très bien). »

Plus encore pour nous, il sera un des artisans de la grande loi du 19 juillet 1845 sur le Conseil d'État¹⁹.

Pas mince comme contribution à la justice administrative !

Cette loi était destinée à bien consolider un nouveau profil modernisé et équilibré du Conseil d'État, en même temps que ce devait être sa première pleine organisation juridique par voie parlementaire.

Elle est citée justement dans un des cartouches du plafond de cette salle des assemblées générales du Conseil d'État où nous sommes.

Elle n'aura que brève vie, jusqu'à la Révolution de 1848. Et encore connue un cheminement difficile. Mais elle aura marqué l'histoire du Conseil d'État.

Dès les premiers mois du régime de Juillet, et se souvenant qu'en rien la Charte révisée non plus que celle de 1814 ne faisaient référence au Conseil d'État, sa réforme fut à l'ordre du jour.

Immédiatement, il y avait eu, certes, les Ordonnances royales du 2 février et du 12 mars 1831 y introduisant la séance publique avec observations orales des avocats (enfin !) et y assurant l'expression d'un ministère public, réforme majeure déjà évoquée²⁰.

Il y eut aussi l'Ordonnance royale du 18 septembre 1839 qui a en particulier réduit le service extraordinaire au Conseil d'État et apporté quelques aménagements au contentieux, notant aussi que le *comité de législation et de justice administrative* y retrouve son appellation de *comité du contentieux*.

Des projets de loi voulus plus globaux avaient alors été présentés, mais sans aboutissement, le 15 mai 1833, puis le 11 janvier 1834..., jusqu'à un cinquième projet en 1837 et un sixième en 1839 qui donnera lieu à l'important rapport de Désiré Dalloz du 10 juin 1840²¹.

Les désaccords sur la substance et sur l'étendue de cette réforme en avaient eu raison... Signe, déjà, de la difficulté de concilier originalité et qualité de la justice administrative.

19 Pour des analyses détaillées de l'apport, de l'élaboration et de la discussion de cette loi notamment à la Chambre des députés : *Moniteur* du 1^{er} au 3 mars 1845 : *S., lois ann.*, 1845, 98 s. ; *D.*, 1845, 3, pp.177-179 ; Duvergier, *Coll. des lois...*, 1845, pp. 342-356 ; *Arch. parl.*, 1845, I, 462 s.

Léon Aucoc en traite lui-même en détail dans son beau et grand livre, *Le Conseil d'État avant et après 1789*, Impr. nationale, 1886, pp. 118 et s.

V. aussi : coll., *Le Conseil d'État, son histoire...*, CNRS, 1974, cité *infra* note 40, pp. 319-340 ; Marc Bouvet, *Le Conseil d'État et la Monarchie de Juillet*, LGDJ, 2001, préface François Burdeau ; et notre ouvrage, *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*, PUF, 2003, coll. Leviathan, préface de Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'État, pp. 107-113.

20 Cf. *supra*, note 12.

21 *Le Moniteur universel*, 2 févr. et 24 juin 1840, pp. 1541-1548, texte également reproduit à la *Revue de législation et de jurisprudence*, 1840, II, pp. 86-130. Occasion de rappeler que Désiré Dalloz a été acteur et pas seulement éditeur de Droit (v. : Fr. Papillard, *Désiré Dalloz*, Dalloz, 1964, préf. Edgar Faure, 177 p.).

Le principe d'une *justice administrative*, syntagme dissonant, surtout à l'oreille des libéraux de ce temps, se voyait à peu près établi.

Son particularisme, qui l'accompagne, lui aussi.

Mais jusqu'à quel point, sous quelles formes et au prix de quelles garanties... ?

Tels étaient les enjeux de cette loi nouvelle.

C'était sur un septième projet... qui avait été lancé le 30 janvier 1843.

Après adoption par les pairs, il était transmis aux députés le 26 avril, Chasseloup, justement, en étant son rapporteur en remplacement de Dumon devenu ministre des Travaux publics.

Il sera discuté en février et adopté le 1^{er} mars.

Votants : 367 - *boules blanches* : 197 - *boules noires* : 170 - *La chambre a adopté*. Tout de même, c'était de justesse ! ²².

Le débat devait alors, pour commencer, porter sur le champ en quelque sorte irréductible du contentieux administratif.

Domaine vaste, presque systématique et selon un critère institutionnel, comme cela semblait logique, et même évident au nom de « *la nature des choses* », avait soutenu Macarel dans son livre *Des tribunaux administratifs*²³, mais au risque d'en voir les droits individuels et la propriété compromis ? Ou restreint, mais au risque de lui faire perdre sa pleine justification et aussi au péril d'accentuer ses tendances et tentations autoritaires ?

Désiré Dalloz devait ainsi distinguer le cas où « *le Gouvernement, dans sa marche, ne froisse que des intérêts* » et celui où « *l'administration attente à un droit.., quand par exemple elle usurpe la propriété d'un particulier.. C'est ici affaire de justice. Or toute justice appelle un juge, et la raison comme l'équité ne permet pas que ce juge soit l'une des parties.* »

Chasseloup défendra lui-même avec force la légitimité et la nécessité d'une justice administrative vraiment à part autant que particulière ; c'est le 28 février 1845, tant :

« *Ce qui existe, Messieurs, repose sur le grand principe de la séparation des pouvoirs ; car ce qui fait qu'on ne peut confier ni à l'autorité judiciaire, ni à une autorité administrative irresponsable le jugement des affaires contentieuses, c'est que pour trancher les questions que soulèvent ces affaires, il faut nécessairement annuler ou examiner des décisions administratives et que ce serait confondre tous les pouvoirs que de soumettre ces actes de l'autorité administrative à une autre autorité, quelle qu'elle fût. C'est donc l'administration seule, le Gouvernement seul, qui doit se prononcer sur les affaires administratives.* »

22 *Arch. parl.*, 1845, I, pp. 462 s. ; *Moniteur* du 2 mars 1845, p. 475. En feuilletant les recueils, on relève que cette loi a été promulguée au lendemain de celle du 18 juillet 1845 *concernant le régime des esclaves aux colonies* (S., *lois ann.*, 1845, 83, note), et trois jours après la loi *sur la conservation des chemins de fer*, de moindre retentissement historique et moral, mais sur un projet rapporté aussi par Chasseloup-Laubat.

23 Ouvr. cité *supra* au paragraphe *Débuts éclatants*, p. 521.

La justice dite *retenue* était donc, à ses yeux, évidente après que la souveraineté juridictionnelle du Conseil d'État ait été envisagée et même proposée le 10 juin 1840 en commission de la Chambre des députés entre les mains de la section du contentieux²⁴.

Tant dit-il encore à la Chambre, « *chaque pouvoir doit rester dans sa sphère et connaître de ses propres actes* ».

Autrement, assure-t-il et assume-t-il, « *l'administration entière passerait au Conseil d'État ; le gouvernement aurait abdiqué.* »

Ou encore : le Conseil d'État « *usurperait les fonctions de l'administration, se mettrait à sa place* » alors que « *l'administration n'en a pas fini quand elle a émis l'acte ou rendu la décision...* ».

Il ira jusqu'à réfuter chez ses adversaires les « *précautions dont ils se proposent de l'entourer* ».

La défense judiciaire, c'est naturel sur les droits personnels, admettait-il, mais « *cela est faux quand l'application du droit intéresse la généralité des citoyens et le gouvernement de la société.* »

Et d'y insister, le contentieux administratif, c'est encore « *affaire de gouvernement* » ; et « *l'administration n'en a pas fini quand elle a émis l'acte ou rendu la décision...* ».

D'aucuns trouveront ses conclusions sur l'affaire Perret de 1833, longuement citées *supra* quelque peu gommées, même si l'esprit n'en est pas forcément répudié.

Le comte Portalis, c'est le fils du grand Étienne Portalis du code civil, devait alors identiquement dénoncer à la Chambre des pairs, c'était le 25 janvier 1834, qu'on aille jusqu'à « *élever au-dessus de l'administration... une sorte de troisième chambre dont les sessions seraient permanentes* (et contre laquelle) *aucune institution ne pourrait lutter.* »

Quand Crémieux contestera au contraire qu'on refuse « *au comité du contentieux un pouvoir indépendant, un pouvoir qui lui fût propre, qui lui appartint spécialement* » (séance du 26 février).

Peut-être d'ailleurs, cette justice *retenue* qui nous paraît aujourd'hui si archaïque, fut-elle une étape compréhensible et finalement précieuse pour le contentieux administratif naissant, tant un fortifiant à dose d'adulte peut être nuisible au jeune enfant.

Encore sera-t-il noté (et alors rappelé) que les propositions du Conseil d'État étaient toujours entérinées au Sommet (« *Je ne suis qu'une griffe* », aurait dit Napoléon lui-même). De rares exceptions seulement sont citées, quand bien

24 C'était sur le rapport de Désiré Dalloz, préc., note 21.

Précisément, son article 28 disposait : « *La section du contentieux prononce souverainement et en dernier ressort... 2°/ sur les recours pour incompétence et excès de pouvoir...* », sauf le complément de son article 26 : « *Les arrêts de la section du contentieux peuvent être déférés à l'assemblée générale du Conseil d'État mais seulement pour incompétence, excès de pouvoir... et violation de la loi.... Ce recours n'appartient qu'à l'État...* »

on peut penser que ce système intégrait un impératif de prudence autant que l'esprit d'un droit public de puissance.

Nous ne connaissons que deux affaires de signature en tout cas différée : l'une sur un contentieux de biens nationaux examinée en 1841 et close le 18 août 1856, Liste civile, *Rec.*, p. 545, note ; puis l'affaire *Ménilhou* délibérée en 1852, la décision ayant été rendue... le 8 mai 1861, et du même jour, Lavielle, *Rec.*, pp. 1025-1026, *S.*, 1862, 2,491, *D.*, 1862,3,49, avec référence aux conclusions de Reverchon révoqué lui-même en 1852 (cf. note 34).

Vivien assure certes qu'au temps de la Restauration la sanction royale ne fut parfois donnée « *qu'après un long retard* »²⁵ (*Études administratives*, 3^e éd., 1850, t.1, p. 159). Et cf. notre ouvrage, *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative au XIX^e siècle*, préc. note 19, pp. 196-197.

À la Chambre, Dumon, rapporteur, disait ne pouvoir envisager à cet égard « *que des circonstances extrêmes... si la fortune de l'État était imprudemment... et criminellement compromise* », est-il rapporté au *S.*, 1845, 3, 177.

En somme, une synthèse se formait sur un contentieux administratif demeurant spécial mais assurant quand même, fût-ce à sa façon et selon sa logique, la défense des droits.

Et Chasseloup, détaillant la procédure au Conseil d'État, de conclure : « *N'y a-t-il pas toutes les garanties d'impartialité et d'équitable administration ?* ».

Justement, et ce n'était pas mince, en tempérament à la justice retenue, il fut alors spécifié pour la première fois et dans un grand souci d'ouverture - sur la proposition longuement détaillée et argumentée de Dufaure le 28 février - ce sera à l'article 24 de la loi, que :

« *Si l'ordonnance n'est pas conforme, elle ne peut être rendue que de l'avis du conseil des ministres ; elle est motivée et doit être insérée au Moniteur et au Bulletin des lois.* »

Sérieux aménagement ! Le Gouvernement y souscrita d'ailleurs le 29 février.

Vivien souhaita lui-même qu'il soit exigé précisément que l'Ordonnance « *énonce les motifs qui n'ont pas permis de suivre l'avis du Conseil d'État* », mais sans être ici suivi (V. ses *Études administratives*, 1^{re} éd., 1845, pp. 311-312, 3^e éd., 1852, t. 1, p. 60, justifiant ce verrou).

Et encore – bel effort de garantie d'incontestabilité du Conseil d'État – sera-t-il inscrit dans la loi, article 22, que : « *les membres du conseil ne peuvent participer aux délibérations relatives aux recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération du comité à laquelle ils ont pris part.* »

Cette précaution, en termes d'image d'impartialité, on dirait aujourd'hui : d'apparence, sera reprise au décret du 22 janvier 1852, art. 22, puis à la loi du 24 mai 1872, art. 20. Elle est plus que jamais consacrée et même renforcée au sein du code de justice administrative, on ne va pas le détailler ici.

25 Auguste Vivien, *Études administratives*, 3^e éd., 1850, t. 1, p. 159.

Finalement, la justice administrative se bâtissait comme une sorte de *ni-ni* : ni le judiciaire, ni l'autoritaire.

Un autre important débat tournera alors sur l'accès à l'auditorat, premier grade du Conseil auquel aucune garantie de carrière n'était certes attachée, l'article 7 de la loi disant bien que « *Tout auditeur, après six ans d'exercice, cesse de faire partie du Conseil d'État* », même si l'être, c'était bien, outre un privilège, une perspective.

L'article 8 de la loi de 1845 réservera ainsi l'accès à l'auditorat à la condition d'être « *licencié en droit ou licencié ès sciences* », et s'il n'a, en outre, été « *jugé admissible par une commission spéciale.* »

La probation par une commission, exigence nouvelle, ne posa pas de problèmes.

Le pré-requis d'un diplôme précis, devait en soulever davantage.

Le projet initial imposait même un *doctorat*, exigence que la Chambre des députés préféra supprimer, les pairs y ayant consenti à sa suite, semblant suffisant que les lois administratives soient familières aux candidats, le doctorat impliquant, lui, un surcroît de spécialisation historique exagéré et inadapté selon certains, tel Crémieux s'interrogeant : « *Quel rapport y a-t-il entre les subtilités du droit romain, les hautes théories du droit et les fonctions d'auditeur au Conseil d'État... ?* »

Berryer contestera lui-même cette exigence supérieure, tant « *... la véritable garantie, ... c'est l'étude des lois existantes... C'est une autre direction de l'esprit que celle qui conduit au doctorat.* »

Il y aura là un vif débat, avec même occasion de quelques égratignures.

Ainsi, quand un député qualifiera la licence comme diplôme de « *perroquet* » et qui s'obtient « *facilement* », admettra Chasseloup lui-même... et surtout au profit des jeunes gens des « *familles opulentes* » eu égard au coût des études, alors que le doctorat impose une personnalité, et quand bien, dira encore un député « *même après le doctorat, on n'est pas encore très instruit* »...

Finalement, sur proposition de Berryer, la loi reprendra les termes d'un décret du 26 décembre 1809 alors exhumé, *concernant l'organisation et le service des auditeurs*, et exigeant pour eux une « *licence en droit ou ès sciences* », ainsi qu'« *un examen de capacité devant trois membres de notre conseil.* »

D'aucuns déploreront qu'on passe « *d'un extrême à l'autre* » en ouvrant l'auditorat « *à des jeunes gens qui ne seraient même pas licenciés en droit* ».

Mais Berryer dira en être heureux, pensant à « *des jeunes gens qui ont passé les examens de l'école polytechnique* »²⁶.

Débat toujours d'actualité sur l'ouverture du Conseil d'État et aussi du concours de l'ÉNA lui-même, c'est aussi pour cela qu'on le ressort ici.

26 Une Ordonnance du Roi du 30 novembre 1845 organisera la commission d'examen des aspirants au titre d'auditeur, et certes préalablement « *agrées par notre Garde des Sceaux* », et « *composée du vice-président de notre Conseil d'État et de quatre vice-présidents des comités ou conseillers d'État désignés par notre garde des sceaux* », étant précisé qu'« *ils seront interrogés sur les matières dont la connaissance est attribuée au Conseil d'État*» (D., 1845,3,14).

Un véritable concours de l'auditorat sera institué par la II^e République (loi du 3 mars 1849).

Un autre grand débat délicat de 1845 portera sur l'incompatibilité de membre du Conseil d'État « *avec toute fonction publique* », comme la commission le proposait et comme ce fut posé à l'article 5 de la loi, à savoir que : « *les fonctions de conseiller d'État et de maître des requêtes en service ordinaire sont incompatibles avec tout autre emploi administratif ou judiciaire.* »

D'aucuns contestèrent alors cette rude restriction qui aurait exclu du Conseil d'État des hommes tels que Vauban et Cuvier.

Mais Chasseloup leur répondra (habilement ?...) que :

« *Si nous avons le bonheur de posséder un Vauban, nous croirions que ses instants seraient bien mieux employés, dans l'intérêt du pays, à élever ses admirables fortifications, à creuser les ports, à ouvrir les canaux dont il avait tracé les plans qu'à venir discuter les affaires contentieuses, et nous serions heureux, nous serions fiers de lui ouvrir les rangs du service extraordinaire, c'est-à-dire de l'appeler au milieu de nous dans les circonstances où véritablement son génie pourrait nous éclairer (Très bien – Très bien !).*

Quant à Guvier, je ne sais pas si c'est un bonheur pour la science qu'il ait présidé le comité de l'intérieur et ainsi employé à régler quelques affaires administratives une partie de l'existence que réclamaient les travaux qui l'ont immortalisé. »²⁷.

Il précisera encore « *qu'il lui a semblé (à la commission) que les occupations d'un conseiller d'État... sont assez importantes pour absorber tout son temps...* », et que « *... on a voulu aussi les isoler des affaires...* » sauf certes, ajoutera-t-il : « *mais nous ne pensons pas qu'il soit possible de voir dans notre article une incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil d'État et la qualité de pair de France ou de député...* »

Une garantie sera aussi apportée à la carrière au Conseil d'État, pour la révocation d'un conseiller d'État : l'exigence d'une « *ordonnance individuelle délibérée en conseil des ministres et contresignée par le Garde des Sceaux* ».

Encore une autre question sensible fut alors débattue, quant au vice-président du Conseil d'État et à sa désignation par le Roi : pleinement discrétionnaire ou devant au moins s'opérer en son sein ?

Ce choix interne avait été préconisé par la commission de la Chambre.

Sûr que c'était manière de traduire une certaine autonomie du Conseil d'État. Mais Chasseloup défendra fermement :

« *il faut que la prérogative royale s'exerce en entière liberté, et qu'elle puisse choisir, par exemple, un ancien ministre dont les talents, les services, la haute position, pourront jeter un nouvel éclat sur le Conseil.* »

Il disait craindre aussi que cette proposition n'aboutisse « *rien que moins à établir un degré hiérarchique de plus dans le Conseil d'État, et qu'il faudrait nécessairement suivre pour arriver à la tête même du corps* », ajoutant encore

27 Séance du 26 février, *Arch. parl.* 1845,I, notamment p. 430.

que « *Nous croyons que cela serait mauvais et que le Conseil d'État n'aurait rien à y gagner, et que le gouvernement y perdrait la liberté de son choix.* »²⁸

En définitive, la loi parlera seulement, à côté du ministre de la Justice, qui est son « *président* », d'un « *vice-président... nommé par le roi* » et qui « *préside le Conseil d'État en l'absence du Garde des Sceaux. Il préside aussi les différents comités lorsqu'il le juge convenable* ». Un vice-président avait déjà été institué par l'Ordonnance du Roi du 18 septembre 1839²⁹.

Signalons enfin le débat resurgi alors sur l'obligation de communication préalable aux avocats du projet de décision élaboré par le comité du contentieux, comme cela avait été prévu le 2 février 1831, mais immédiatement abandonné le 12 mars comme exagéré et peu rationnel, textes déjà évoqués à propos de la création d'un ministère public au Conseil d'État³⁰.

Ainsi l'avait réclamé Crémieux, toujours lui, au nom des droits de la défense : « *Messieurs, je vous le demande, est-ce là de la justice ? Appelez-vous cela de la plaidoirie ?*

La plaidoirie, pour avoir quelque effet, doit porter sur les points qui sont débattus dans le projet de résolution qui va devenir la décision définitive.

Si nous ne les connaissons pas avant de plaider, encore une fois, nous plaidons dans le vague... »

Mais Chasseloup, reprenant ses habits de conseiller d'État défendra à la Chambre :

Quant aux avocats, il doit leur suffire « *qu'on leur communique les questions posées par le rapport. C'est à cela qu'il faut se borner.* »

Et encore que :

« *c'est une erreur de croire que le projet de comité ne soit jamais ou presque jamais modifié sur les observations des avocats ou sur les conclusions du commissaire.* »

Timon, le pamphlétaire acéré, en fait le grand juriste Cormenin, 1788-1868, membre du Conseil d'État dès 1810 et jusqu'à le présider en 1848, décrira lui-même Chasseloup dans son Livre des orateurs (d'abord titré *Étude sur les orateurs parlementaires*), c'est à compter de l'édition de 1848 (l'ouvrage en a connu au total 18), et l'ayant donc fréquenté de près, avant tout comme « *un esprit net, de*

28 Un débat se fit sur la mise à l'écart qui en résultait pour les professeurs de Faculté sauf accès au service extraordinaire, Chasseloup observant que : « *La commission n'ignorait pas qu'elle risquait d'exclure de savants professeurs ; mais quels que fussent ses regrets à cet égard, elle n'a pas cru devoir reculer devant le principe que réclament selon elle, les besoins du service.* » V. aussi : *S., lois annotées*, 1845, p. 177.

29 Article 2 : « *Notre Garde des Sceaux, ministre de la Justice, est président du Conseil d'État. Un conseiller d'État est nommé par nous vice-président* » ; ce fut alors Girod (de l'Ain). Notons que si cette contrainte de désignation du vice-président du Conseil d'État en son sein est aujourd'hui établie, rien n'interdit de nommer, très librement, un conseiller d'État le matin et d'en faire le vice-président l'après-midi. Inimaginable ? Pas tant que ça..., puisque ce fut le cas de René Cassin en 1945 dans un contexte certes exceptionnel à tous égards.

30 Cf. *supra*, note 12.

la science administrative, une logique serrée, une parole sûre d'elle-même », compli-
ment certes accompagné d'épines quant à ses « *tressaillements d'indépendance* ».

Final éclatant

La Révolution de février 1848 va ouvrir à Prosper de Chasseloup-Laubat, après vingt ans de vie publique et encore sur plus de vingt ans, une nouvelle étape de grand mouvement jusqu'à son ministère de la Marine et des colonies sous Napoléon III en 1859.

Au Conseil d'État, sa présence devient alors évidemment moindre. Mais elle se terminera par sa présidence suprême en 1869, point d'orgue certes suivi d'un déclin de ses responsabilités publiques jusqu'à sa mort en 1873.

Remontons d'abord le temps jusqu'au renversement de Louis-Philippe puisque nous avons quitté Chasseloup sous son règne.

Le 24 février 1848, il siègeait à la Chambre alors envahie par le peuple parmi ceux restés fidèles au roi des Français. Il ne sera pas élu à l'Assemblée constituante le 23 avril suivant, mais on le verra *garde national* aux Journées de juin pour la défense du régime, armes à la main et sac au dos, a-t-il été dit, et aussi Légion d'honneur sur la poitrine³¹.

Le 8 avril 1849, il revient au Conseil d'État, et dans sa recomposition, cette fois comme conseiller d'État, y ayant été nommé par l'Assemblée nationale selon le régime électif nouveau de la Constitution du 4 novembre 1848 (art. 72), même si ce ne fut pas dès les premiers scrutins³².

Mais il le quittera vite pour son seul siège de député de Charente-Inférieure acquis le 13 mai suivant (5^e/10 par 42 924 voix sur 90 799 votants et 142 041 inscrits, donc demi-succès).

On le voit alors s'associer activement à la réforme de l'armée. Il sera aussi rapporteur de la loi du 16 juillet 1850 *sur le cautionnement des journaux...*³³

Le 10 avril 1851, le voilà même ministre de la Marine jusqu'en octobre suivant, mais quittant ce portefeuille lors d'un remaniement du ministère.

Fin 1851, basculement.

Étranger au coup d'État du 2 décembre, il l'acceptera en tout cas.

31 A. Duchêne, ouvr. préc. note 3, pp. 35-36.

32 V. : C. Lecomte, L'élection des conseillers d'État en 1849, *Études et Documents du Conseil d'État*, 1994, pp. 498-511 ; et *Le Moniteur universel*, du 11 au 18 avril 1849, pp. 1333-1423. V. aussi *infra* note 41.

33 S., *lois ann.*, 1850, pp. 50 s.

Et, le 13 décembre, il est de la *commission consultative chargée de procéder au recensement des votes recueillis en exécution des décrets des 2 et 4 décembre présent mois*³⁴.

Cette commission avait été instituée par décret du 2 décembre, le même jour qu'était prévu le plébiscite entérinant le coup d'État de Louis-Napoléon, « *Le Président de la République, voulant, jusqu'à la réorganisation du corps législatif et du Conseil d'État, s'entourer d'hommes qui jouissent à juste titre de l'estime et de la confiance du pays* », et complété par un autre décret du 3, Prosper de Chasseloup-Laubat y figurant déjà.

Elle était sous la présidence du Président de la République lui-même qui « *sera remplacé, en cas d'absence par M. Baroche qui en est nommé vice-président.* »

Mais elle n'avait nulle fonction contentieuse quand bien le Conseil d'État eût été *dissous* le 2 décembre.

S'il est des *arrêts du Conseil d'État* en cette période intermédiaire, ce n'est que pour la publication de décisions sur les « *affaires déjà rapportées dans des audiences publiques et qui n'auraient pu être lues...par suite de la dissolution du Conseil d'État* ».

Cf. le décret du 9 décembre ; il en est environ 25, tous datés du 12 décembre et rendus encore par le Conseil d'État *Au nom du peuple français*.

Il semble aussi avoir été associé à la reconstruction du Conseil d'État alors opérée.

Tout de même, il sera de ceux, nombreux, rétifs aux décrets du 22 janvier 1852 procédant à ce qu'il faut bien appeler la saisie des biens de la famille d'Orléans avec annulation de la donation que Louis-Philippe avait fait de son patrimoine (et énorme) à ses enfants en 1830 lors de son accession au trône pour le faire échapper à toute réunion à la Couronne, et donc ici « *restitués au domaine de l'État* » et avec vente forcée de tous autres.

Pour lui, c'était là avant une question d'honneur, laissa-t-il rapporter, autant que cette mesure apparut constituer une spoliation (*le premier vol de l'aigle*, dira cruellement Dupin, la formule fit *mouche*) et une faute politique³⁵.

Et après quelque vingt-cinq ans au Conseil d'État qu'il avait tant aimé et animé, et auquel il avait déjà tant apporté, il refusa alors d'y rentrer bien qu'il lui ait été offert, dit-on, la présidence de la section du Contentieux, et déclinant encore la présidence de sa section de l'Intérieur.

34 Décret des 13-20 décembre où il voisine avec son frère aîné Prudent (évoqué en début de cette étude), sans oublier : Boulatignier, de Parieu, Rouher..., commission de quelque 180 noms.

35 Sur l'ensemble de cette affaire, avec les remous et protestations qu'elle suscita dans la sphère judiciaire, sociale et politique de ce temps : V. Wright, *Le Conseil d'État et la confiscation des biens d'Orléans, Études et Documents du Conseil d'État*, 1968, pp. 231-249, et notre étude : Émile Reverchon (1811-1877), *commissaire du gouvernement au Conseil d'État, trop indépendant et martyr*, ayant en effet été frappé d'une révocation, in : Conseil d'État, *Histoire et Mémoire, Conférences « Vincent Wright »*, La Documentation française, vol. 2, 2015, pp. 57-86, et AEIA, 2012, 59 p. + annexes iconographiques.

Dans son livre sur *Jules Baroche*, Jean Maurain rapporte que :

« celui-ci lui répondit, le 25 janvier, que malgré toute sa sympathie pour Louis-Napoléon, il croyait devoir refuser en raison de son passé. Il avait fait en effet partie du personnel politique de la monarchie de Juillet et l'on était au lendemain de la confiscation des biens d'Orléans »³⁶.

Le 26 février 1852, il sera tout de même présenté par le Gouvernement à la 2^e circonscription de la Charente-Inférieure et élu par 12 170 v. / 16 566 votants. Au sein du Corps législatif, il sera de la majorité.

En juillet 1852 par contre, il perdit l'appui du Gouvernement pour une élection au conseil général de la Charente-Inférieure.

Il devenait à cette même époque (24 juillet 1852) président du conseil d'administration des chemins de fer de l'Ouest.

Il sera réélu au Corps législatif le 22 juin 1857 (13 422 v. / 15 151 votants).

Et toujours actif, jusqu'à accompagner, est-il rapporté, son frère en Crimée en 1857.

En 1858, le 17 juillet, l'inauguration de la ligne de Caen à la mer coïncidera avec un voyage de l'Empereur à Cherbourg, d'où contact.

Tant, dira Napoléon III, paraît-il et avec force, sinon originalité : « *Je vois avec plaisir sur les chemins de fer rapprochent les distances.* »

Il accompagne alors l'Empereur à Brest puis vers Paris.

Ce lien le mènera au ministère de la Marine, on en a déjà longuement et largement parlé.

Sa prochaine vie au Conseil d'État se fera et se fera donc plus tard et à sa présidence, grande récompense et évidente marque de confiance politique, par décret impérial du 17 juillet 1869, en succession d'Adolphe Vuitry.

Certes, ce ne sera que pour quelques mois en ce qui deviendra la fin de l'Empire, temps de l'Empire *libéral* qu'il soutiendra, rien d'étonnant, voulu et cru son tournant salvateur, faute de quoi, il le voyait bien lui-même : « *C'est la République qui sortira de tout ce mouvement, un peu plus tôt un peu plus tard, je ne sais, mais on ne l'évitera pas* »³⁷.

C'était avec le titre original de *ministre président le Conseil d'État*³⁸ au sein du cabinet Émile Ollivier dont il avait, avec Magne, favorisé la formation. Son nom était aussi prononcé pour diriger peut-être le ministère³⁹.

36 Librairie Félix Alcan, 1936, pp. 114-115.

37 J. Delarbre, ouvr. préc., note 3, p. 208.

38 Sûr que cette *présidence* avait une part d'ambiguïté, son intitulé le souligne, Chasseloup l'exerçant au nom et comme membre du Gouvernement, mais étant lui-même issu du Conseil d'État, étant *du corps*, comme on dirait aujourd'hui. Éric Anceau rapporte qu'il avait refusé d'en *toucher* le traitement, s'estimant suffisamment fortuné (avec des revenus annuels qui étaient estimés à 300 000 francs en 1870 : *Dictionnaire des députés du Second Empire*, P.U.F., 1999, V^o Chasseloup-Laubat). Mais on n'a pas de traces tangibles de son action au palais d'Orsay pendant ces quelques mois.

39 A. Duchêne, ouvr. préc. note. 3, pp. 244 ss.

Une gravure pleine page parue dans *Le monde illustré* (n° 641, 24 juillet 1869) le montre à cette prestigieuse présidence au palais d'Orsay, sur la rive gauche de la Seine, qui l'abritait depuis 1840 ainsi que la Cour des comptes, où il avait donc déjà siégé et qui devait n'être bientôt que ruines fumantes et désolantes sous les coups incendiaires des insurgés de la *Commune* dans la nuit des 23-24 mai 1871.

Il quitte cette présidence le 2 janvier 1870.

Huit mois plus tard, c'est Sedan et la chute de l'Empire.

Et nouvelle période d'incertitude institutionnelle et personnelle. Il ne sera pas de la *commission* instituée par décret du Gouvernement de la Défense nationale du 15 septembre 1870 pour que soient ainsi « *expédiées les affaires administratives ou contentieuses urgentes* ».

On rappelle qu'y figureront notamment Aucoc, Bouchené-Lefer, ainsi que Reverchon, le révoqué de 1852 (cf. *supra*, note 35) mais qui n'y siégera pas, étant absent de Paris et devant entrer alors plutôt à la Cour de cassation, ce qui l'amènera en tout cas au... Tribunal des conflits d'après 1872.

Encore fut-il élu le 8 février 1871 représentant de la Charente-Inférieure à l'Assemblée nationale ; ce ne sera certes que par 42 357 voix sur 105 000 votants et 148 277 inscrits, mais c'est quand même un retour *aux affaires*. Il y siégea au centre droit et vota pour la paix, pour les prières publiques, pour le pouvoir constituant de l'Assemblée, contre le retour de l'Assemblée à Paris.

Il y déposera même, et dès août 1871, un important rapport de 151 pages *sur le recrutement et d'organisation des armées de terre et de mer* (Paul Dupont, 1872).

On note surtout qu'il s'est abstenu sur la déchéance de Napoléon III, tant, selon son propos qui a été rapporté : « *je suis prêt à tous les sacrifices sauf celui de ma dignité et de mon honneur* ».

À l'Assemblée, il sera même, à côté en particulier de Ferdinand de Jouvencel et du duc de Broglie, de la commission chargée d'examiner le projet de réforme et même de refondation du Conseil d'État dont l'Assemblée avait été saisie dès le 1^{er} juin 1871 après qu'il ait été dissous le 4 septembre 1870 et qui débouchera, suite au rapport fameux d'Anselme Batbie, sur la grande loi du 24 mai 1872 *portant réorganisation du Conseil d'État*, et qui lui donne son visage moderne et actuel, ce rapport le cite⁴⁰.

Jules Delarbre évoque à cet égard sa curieuse préconisation, en tout cas en commission, pour la nomination des conseillers d'État.

Ainsi, récusant, et la désignation par l'Exécutif, et l'élection comme en 1848 ainsi qu'il était demandé par la commission, comme ce sera voté avant que d'être abandonné dès 1875⁴¹, il proposait un Conseil d'État de 172 membres élus par

40 *D.*, 1872, 4, pp. 88-100. V. : l'ouvr. coll., *Le Conseil d'État, son histoire...* CNRS, 1974, préf. Alexandre Parodi, dir. L. Fougère, p. 546 ; et aussi : *Recueil des lois et décrets par les notaires et jurisconsultes*, XII^e série, République française, tome 2, année 1872, pp. 388 s.

41 V. notamment : M. Langlade (future Madame de Boisdeffre), *Les avatars du mode de désignation des conseillers d'État (1872-1875)*, *Études et Documents du Conseil d'État*, 1984-1985, n. 36, pp. 319-338. S. ce sujet, cf. aussi *supra*, note 22.

les conseils généraux (deux par département et dont un devant y être domiciliés), et pour huit ans, étant renouvelables par moitié tous les quatre ans. Tous projets de loi devaient lui être soumis mais avec dernier mot à l'Assemblée. En somme, une sorte de Deuxième Chambre.⁴²

Proposition fortement décalée au regard de ce que sera rapidement la destinée du Conseil d'État mais qu'on n'entrevoit pas alors avec clarté ni certitude (le flou n'étant pas moindre alors sur le régime politique).

Mais encore une façon d'être présent envers et vers le Conseil d'État.

Pour lui alors, à tous égards, c'est la fin.

Encore se rendit-il avec courage à la fois physique et politique en Angleterre à Chislehurst (au sud de Londres) pour les obsèques de Napoléon III qui y était mort le 9 janvier 1873, disant volontiers qu'il s'en faisait un « *devoir* », tant « *il s'agit de rendre un dernier hommage à celui dont j'ai été le ministre* »⁴³. Toujours la fidélité !

À Versailles, en mars suivant, il sera soudainement frappé d'une crise physique aiguë alors qu'il venait encore de participer aux travaux de la commission de l'armée, avec un rapport sur notre réorganisation militaire, et aussi aux délibérations de la Chambre.

Il mourra bientôt, le 29 mars 1873, chez lui à Paris, rue la Bienfaisance, n° 7, pas si âgé, même pour son temps, ses 71 ans à peine révolus, étant né le 29 mars de 1805.

Ses obsèques très solennelles eurent lieu le 1^{er} avril 1873 en l'église Saint-Augustin, occasion d'entendre saluer sa forte action au service de la France. Le char funèbre fut conduit ensuite majestueusement et en grand recueillement jusqu'au cimetière du Père-Lachaise.

Quel destin et quelle destinée !

Son faire-part de décès au nom de sa femme, de ses enfants et de toute sa famille comportera quelque dix lignes énonçant ses titres et les fonctions qu'il avait exercées ou exerçait encore (nous avons la chance d'en posséder un exemplaire) :

Membre de l'Assemblée Nationale, Président de la Société de géographie, Président de la Société Franklin, ancien Sénateur, ancien Membre de la Chambre des députés, ancien Conseiller d'État, ancien Membre de l'Assemblée législative, ancien Ministre de la Marine et des Colonies, ancien Ministre de l'Algérie,

42 J. Delarbre, *Organisation du Conseil d'État, loi du 24 mai 1872*, Paris, Marescq aîné et Chalamuel aîné, 1872, Annexes, pp. 116 s. Ce Conseil d'État aurait été « *constitué en six comités correspondant aux différents services publics, soit 28 membres auxquels seraient adjoints 14 conseillers à la désignation du gouvernement, « ce qui ferait 42 membres chargés de toutes les attributions administratives et contentieuses du Conseil d'État actuel* ».

43 A. Duchêne, ouvr. préc. note 3, p. 255. Napoléon III sera inhumé dans la crypte de l'abbaye voisine St Michael's de Farnborough, le malheureux Prince impérial tué en 1879 par des zoulous lors d'une mission de reconnaissance en Afrique du sud sous l'uniforme britannique devant l'y rejoindre et plus tard l'impératrice Eugénie. La question resurgit régulièrement du rapatriement de leurs cendres en terre de France, comme il en va pour les derniers Bourbons inhumés à Gorizia, actuelle Slovénie.

ancien Ministre présidant le Conseil d'État, Membre du Conseil Général de la Charente-Inférieure, ancien Président du Conseil d'Administration des Chemins de Fer de l'Ouest...

Il était aussi : Grand-Croix de la Légion d'Honneur depuis le 18 septembre 1860, Grand-Croix des ordres du Christ de Portugal, de Charles III d'Espagne, de Saint Maurice et Lazare d'Italie, du Banian de Tunis, de la Couronne de Chêne de Hollande et du Cambodge. Et l'Empereur du Brésil l'orna encore *post mortem* de la Grand-Croix de son Ordre de la Rose.

La Société de géographie qu'il avait présidée depuis 1864 lui rendra elle-même un bel hommage par la voix de son nouveau président le vice amiral baron La Roncière Le Noury⁴⁴ et fera édifier sa statue sur la place centrale de Marennes qui porte son nom et inaugurée le 3 septembre 1874 en présence de la marquise et de ses deux fils, statue réalisée sur souscription publique ainsi qu'en atteste la médaille commémorative alors frappée par Desaide (31 mm).

Cette statue, de Laquier, où on le voit discourant entouré des attributs de la marine avait été présentée avec l'annonce de son inauguration dans *Le Monde illustré* du 12 septembre 1874⁴⁵. Elle a donné lieu à nombreuses CPA.

Ajoutons encore comme hommages à sa mémoire et à son nom :

- à Alger, un boulevard et les *rampes* fameuses remontant des quais vers la ville ; un village de l'Est algérien, département de Constantine (*Bull. de la Société des archives historiques, Revue de la Saintonge et de l'Aunis*, 1892, p. 387) ;
- une caserne à La Rochelle ;
- un croiseur cuirassé ainsi qu'un paquebot qui assurera la liaison Marseille/Alger ;
- une rue à Paris (15^e), où se trouve une synagogue qui s'en trouve couramment appelée synagogue Chasseloup-Laubat ;
- en Indochine : une longue artère de Saïgon bordant le jardin botanique et le palais du Gouvernement général, ainsi qu'un collège indigène fondé en 1874 et devenu lycée Chasseloup-Laubat en 1928 (parmi ses élèves dans les années 1930 : Marguerite Donnadiou, née 1914 à Saïgon, la future Marguerite Duras qui y fait au moins allusion dans *L'amant*, Éd. de minuit, 1984, et aussi le prince Norodom Shihanouk ; il en est aussi des CPA.

Il y eut encore un buste de lui à Saïgon face au palais du Gouvernement général de la Cochinchine et transféré au collège voisin le 13 janvier 1920, n'osant

44 Il lui consacra une *Notice* dans la *Revue maritime et coloniale*, de 1874, tirage à part, 11 p.

45 Joseph-Barthélemy rapporte dans ses *Répétitions écrites sur les Finances publiques* de 1937-1938 (*Les cours de droit*, place de la Sorbonne, p. 41) qu'outre la souscription et pour éviter une dépense de l'État, le ministre de la Marine de l'époque avait fourni du bronze venant d'anciens canons, d'où, à ce titre, un rappel à l'ordre de la Cour des comptes, un peu tatillon, on le concède même si c'était dans sa fonction financière, mais sans suites comme on peut le penser (documentation amicalement transmise par son petit-fils Jean Barthélemy, avocat aux conseils honoraire).

Cette statue en bronze sera enlevée le 7 août 1942 par les troupes allemandes d'Occupation et certainement fondue. Elle a été remplacée dès 1948 par une statue en pierre, mais identique, réalisée par les sculpteurs Froment-Maurice et Joachim et placée sur son ancien socle.

imaginer son devenir dans les tourmentes de feu qui ont frappé le pays, et même un petit timbre de couleur rouge à son effigie, valeur faciale : 6 F.

Il reste à évoquer la famille que Prosper de Chasseloup-Laubat avait fondée par mariage célébré le 28 août 1862 avec Marie-Louise Pilié.

L'épousée avait 21 ans, donc bien plus jeune que lui qui en avait alors 57, étant née le 5 décembre 1841 à La Nouvelle-Orléans mais d'ascendance lointaine en Saintonge.

Cérémonie discrète, paraît-il, dans l'église provisoire de Saint-Augustin, la nouvelle n'étant pas encore ouverte au culte, Chasseloup en étant lui-même *marguillier* et résidant tout près.

Elle mourra en 1921⁴⁶, survivant d'un an à l'impératrice Eugénie décédée à Madrid le 11 juillet 1920 à 94 ans, et elle-même pas si âgée⁴⁷.

Elle a fait l'objet d'un beau portrait par Cécile Villeneuve. Il a été souvent souligné qu'elle avait conservé « *de sa resplendissante jeunesse... cet aspect magnifique d'un tableau de Rubens puissant et riche en couleurs.* »⁴⁸

Dans son *Second Empire, Notes et souvenirs*, Madame Baroche, la femme de Jules Baroche, le conseiller d'État, usera certes d'une plume ironique sur certains grands dîners où s'affichait « *un regrettable parallèle... En regard de cette fleur de beauté et de santé, le ministre, d'une pâleur morbide trahissait par la contraction de ses traits les crispations spasmodiques de son estomac.* »⁴⁹

Parmi ses évocations de ce temps, la comtesse Stéphanie de Tascher de la Pagerie a elle-même salué ce « *ménage heureux* »..., ajoutant comment « *il y a eu réellement de l'affection entre eux...* » et combien la jeune marquise « *est un cœur calme avec une intelligence mûre.* »⁵⁰

Non moins reste-t-il à redire *en fin*, mais aussi *sans fin*, ce que le Conseil d'État lui doit, et avec lui la justice administrative à laquelle nous sommes si attachés en France, dans sa spécificité et dans sa force. Il s'y est tant voué et dévoué !

Dans ce souvenir, spécialement en ce lieu et après notre salut initial déférent, je conclus volontiers en lançant avec non moins de respect :

Prosper de Chasseloup-Laubat, nous sommes ici vraiment chez toi !

46 *Le Figaro*, 2 avril 1921 : « *Mme la marquise de Chasseloup-Laubat douairière, veuve de l'ancien ministre de la Marine sous Napoléon III, s'est pieusement éteinte, après une courte maladie, en son domicile, 4, rue de Marignan, à l'âge de soixante-dix-neuf ans.* »

47 À Prosper, elle aura donné deux fils : Louis, né en 1863, cinquième marquis de Chasseloup-Laubat, qui fut président de la Fédération française d'escrime et ayant beaucoup œuvré sur ses règles, d'où postérité ; Gaston, né en 1866, coureur automobile réputé, mort lui-même sans postérité.

48 H. Bordeaux, *Au pays de mon enfance*, Revue des Deux Mondes, 15 mai 1931, p. 345. V. aussi : A. Duchêne, ouvr. préc. note 261, pp. 226-231.

49 Les éditions G. Grès, 1921, préf. Frédéric Masson, de l'Académie française, 661 p., notamm. p. 223.

50 *Mon séjour aux Tuileries*, 2^{ème} série, 1859-1865, Paris, Soc. d'éditions littéraires et artistiques, 1893 et éd. successives, pp. 202-203.