



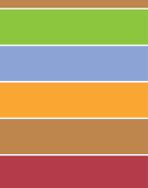
CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

HISTOIRE ET MÉMOIRE

Conférences « Vincent Wright »

Volume 3



La
documentation
Française

**Conférences
« Vincent Wright »**

Volume 3

CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Conférences « Vincent Wright » Volume 3

Préface de Martine de BOISDEFFRE

Coordination éditoriale

Claire SIBILLE-DE GRIMOÛARD,
directrice de la bibliothèque et des archives

Charline LE FIER DE BRAS,
chargée de mission à la direction de la bibliothèque et des archives

Créé en 2001, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a été investi d'une triple mission :

- Entreprendre et promouvoir des travaux de recherches sur l'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et du droit public ;
- Promouvoir l'organisation de colloques et de journées d'études relatifs aux mêmes thèmes ;
- Diffuser ses travaux auprès des instances spécialisées et assurer leur promotion auprès du plus large public.

À cet effet,

- Le Comité d'histoire recueille les témoignages d'anciens membres du Conseil et constitue des archives orales, déposées aux Archives nationales ;
- Il encourage la recherche en décernant, tous les deux ans, un prix de thèse distinguant une recherche originale, dont il favorise la publication ;
- Il organise également plusieurs conférences par an, dans le cadre du cycle des conférences « Vincent Wright ».

Conseil d'État

1 Place du Palais-Royal 75001 Paris

comite-histoire@conseil-etat.fr

Tél. 01. 40. 20. 81. 31

<http://www.conseil-etat.fr>

Illustrations en couverture :
Lithographie P. Benoist © Conseil d'État

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

(Composition au 1^{er} janvier 2019)

Présidente :

Martine de BOISDEFFRE, conseillère d'État

Membres du conseil scientifique :

Éric ANCEAU, maître de conférences à l'université Paris-Sorbonne

Bernard BARBICHE, professeur honoraire à l'École nationale des Chartes

Jean BARTHÉLEMY, ancien président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Grégoire BIGOT, professeur à l'université de Nantes

Jean-Claude BONICHOT, conseiller d'État

Marc BOUVET, professeur à l'université d'Angers

Alain CHATRIOT, professeur au Centre d'histoire de Science-Po

Michel COMBARNOUS, président de section honoraire au Conseil d'État

Jean-Marie DELARUE, conseiller d'État honoraire

Pierre FANACHI, conseiller d'État honoraire

Yves GAUDEMET, professeur émérite de l'université Paris II Panthéon-Assas

Pascale GONOD, professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Jean-Pierre MACHELON, professeur émérite de l'université Paris Descartes, doyen honoraire de la faculté de droit

Jean MASSOT, président de section honoraire au Conseil d'État

François MONNIER, directeur d'études à l'École pratique des hautes études

Terry OLSON, conseiller d'État

Bernard PACTEAU, professeur des Universités honoraire

Manon PERRIÈRE, auditeur au Conseil d'État

Etienne PICARD, professeur émérite de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Benoît PLESSIX, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

Denis SALAS, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice

Marc SANSON, conseiller d'État

Katia WEIDENFELD, premier conseiller au tribunal administratif de Paris, professeur à l'École nationale des chartes

Secrétaire scientifique :

Claire SIBILLE-DE GRIMOÛARD, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État

Sommaire

Préface	9
Martine de BOISDEFFRE	
La justice royale et la construction de l'État en France au Moyen Âge XIII ^e - XV ^e siècles	13
Françoise AUTRAND	
Conseils et conseillers en France de Louis XI à François I ^{er}	25
Cédric MICHON	
L'expérience de la polysynodie (1715-1718)	67
Alexandre DUPILET	
Le Conseil d'État et le gallicanisme : une contribution à l'histoire du droit administratif	75
Nicolas SILD	
Les membres du Conseil d'État en 1848 : de la continuité en temps de Révolution	103
Marc BOUVET	
Prosper de Chasseloup-Laubat au Conseil d'État	117
Bernard PACTEAU	
René Worms, sociologue et juriste (1869-1926)	147
Pierre FANACHI	
Le Conseil des prises	163
Pierre FANACHI	
Le Conseil d'État durant le premier conflit mondial	187
Raphaël MATTA-DUVIGNAU	
République jacobine, déconcentration ou décentralisation ? Réflexions administratives et législatives autour du retour de l'Alsace-Lorraine à la France	225
Joseph SCHMAUCH	
Le retour à la France des départements d'Alsace-Lorraine	241
Jean-Marie WOEHLING	
La pension militaire et l'émergence du droit à réparation 1914-1939	251
Pascal MOUNIEN	
L'Ordre des avocats aux Conseils pendant les deux guerres mondiales	263
Jean BARTHÉLEMY	

Parcours professionnel et regard sur le Conseil d'État de la huitième femme entrée au Palais-Royal Marie-Aimée LATOURNERIE	317
De l'Europe des 9 à l'Europe des 27 Jean-Louis DEWOST	323
Index des noms	333
Liste des auteurs	343



Préface

Martine de BOISDEFFRE

Ce nouveau recueil des conférences « Vincent Wright », que le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a le plaisir de vous présenter, rassemble une quinzaine de contributions données entre 2015 et 2018. Les historiens, juristes et acteurs de la vie administrative contemporaine qui en sont les auteurs abordent une grande variété de sujets, du Moyen Âge à nos jours.

Ce volume aborde tout d'abord l'histoire institutionnelle au Moyen Âge et à l'époque moderne, à travers les trois conférences de Françoise Autrand, Cédric Michon et Alexandre Dupilet.

Si une idée fait l'unanimité au Moyen Âge, c'est bien que la justice est le but de l'État, sa raison d'être, sa justification, avant de devenir sa force. Françoise Autrand démontre comment cette exigence s'est imposée aux rois tels Saint Louis ou Charles V ainsi qu'au Parlement, « cour capitale et souveraine du royaume » farouchement attachée à défendre la souveraineté royale. Avec la publication de la grande ordonnance de Charles VII « pour la réformation de la justice », en 1454, force est de constater que la justice à la fin du Moyen Âge n'est plus seulement le but, qu'au fil des ans elle est devenue la force de l'État.

Au cours de la première modernité, si la cour est le centre du pouvoir politique, le Conseil du roi reste le principal organe de gouvernement, l'influence des grands officiers dépendant par exemple très largement de leur présence ou non en son sein. Cédric Michon s'intéresse ainsi aux principaux conseillers de François I^{er} et s'efforce de mettre au jour les logiques qui président à leur choix, leurs origines géographiques aussi bien que leur profil social et culturel et enfin la maîtrise royale du Conseil.

Alexandre Dupilet étudie pour sa part le système institutionnel passé à la postérité sous le nom de polysynodie. Souvent dénigrée, cette tentative de réforme des institutions de 1715 à 1718 offre un point de vue privilégié pour comprendre le fonctionnement de l'État moderne et de son administration à l'aube du Siècle des Lumières.

Au XIX^e siècle, la règle générale veut qu'à chaque changement de régime, le Conseil d'État, toujours placé à proximité du pouvoir politique central, soit menacé dans son existence, réorganisé et épuré sévèrement. Toutefois, la Révolution de Février 1848 affecte peu le Conseil d'État qui, en 1848, reste celui de la monarchie de Juillet. Pour Marc Bouvet, la profonde professionnalisation de l'institution sous le régime orléaniste

précédent explique que la grande majorité des conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire aient été maintenus, même si les mouvements de personnels avec les sortants, les promus et les entrants sont révélateurs du moment 1848. Nicolas Sild retrace quant à lui comment la Haute Assemblée, prenant le relais des parlements de l'Ancien Régime, perpétue l'héritage du gallicanisme en défendant l'indépendance de la France à l'égard de la papauté et en assurant la subordination de l'Église de France à l'État. Héritage de l'ancienne monarchie française, le gallicanisme désigne au XIX^e siècle le régime des cultes instauré par le Concordat de 1801. Au lendemain de la Révolution française, le Conseil d'État a été naturellement érigé en gardien de cette organisation étatisée des cultes.

Pour le XX^e siècle, pas moins de cinq contributions concernent les deux conflits mondiaux. Si la guerre détruit, elle apporte également de nombreuses innovations en matière juridique. L'exemple le plus flagrant de cette assertion réside dans la pension militaire, qui demeure une véritable institution du droit social depuis les temps les plus reculés. Pascal Mounien étudie la jurisprudence relative au contentieux des pensions militaires depuis l'entre-deux-guerres. Raphaël Matta-Duvignau décrit pour sa part comment le Conseil d'État, confronté aux exigences de l'action et aux contraintes du premier conflit mondial, s'est réorganisé pour continuer à remplir ses missions. De fait, les registres des sections administratives et contentieuses permettent d'observer une activité d'une très grande intensité, les volumes des affaires traitées étant significatifs. Les conférences de Joseph Schmauch et de Jean-Marie Woehrling s'attachent quant à elles à la réintroduction, en novembre 1918, d'une culture et des usages français dans des départements d'Alsace-Lorraine ayant évolué pendant un demi-siècle dans un cadre politique et juridique différent. Enfin, Jean Barthélémy explique en quoi l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a su répondre aux attentes de la Nation en guerre, aussi bien entre 1914 et 1918 qu'entre 1940 et 1944, en remplissant jour après jour sa triple mission d'auxiliaire privilégié des deux juridictions suprêmes, de défenseur des justiciables devant ces juridictions et de protecteur des droits fondamentaux de ses membres.

L'ouvrage accorde en dernier lieu une large place aux approches biographiques. La contribution de Bernard Pacteau veut souligner ce que le Conseil d'État et son histoire doivent à Prosper de Chasseloup-Laubat au fil des régimes politiques qu'il a ainsi traversés et servis, jusqu'à contribuer à la loi du 24 mai 1872. Pierre Fanachi retrace le parcours de René Worms, sociologue et juriste, qui, après un bref passage au barreau de Paris, rentre en 1893 au Conseil d'État, où il restera jusqu'à sa mort en 1926, en qualité de rapporteur à la section du Contentieux. La contribution sur René Worms est suivie d'un texte sur le Conseil des prises, juridiction administrative spécialisée chargée de juger la validité des prises maritimes en temps de guerre, et dont René Worms avait été nommé membre en 1907 alors qu'il était maître des requêtes. Marie-Aimée Latournerie, huitième femme entrée au Palais-Royal, présidente de la Cour administrative d'appel de Lyon de 1991 à 1993, présidente de la section du Rapport et des études de 2000 à 2002, évoque quelques souvenirs de son parcours professionnel au Conseil d'État, de juin 1963 à décembre 2002. L'ouvrage se conclut avec le très beau témoignage de Jean-Louis Dewost, juriconsulte du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne de 1973 à 1987 puis directeur général du service juridique de la Commission européenne sous les présidences successives de Jacques Delors, Jacques Santer et Romano Prodi, de 1987 à 2001.

Comme dans les deux précédents volumes, les textes publiés ont été classés dans l'ordre chronologique des sujets traités et non dans l'ordre du prononcé des conférences. Un index des noms de personnes citées permet des recherches transversales, au-delà de la présentation linéaire des différentes contributions. Le but de cette publication est de rappeler aux universitaires, historiens et/ou juristes, sociologues, archivistes, ainsi qu'aux membres du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, que les sources abondent, qu'elles restent à explorer et que l'histoire de la juridiction administrative est loin d'avoir été entièrement écrite. Puisse le présent ouvrage susciter des vocations chez les chercheurs et permettre d'ouvrir à la connaissance du plus grand nombre la très riche histoire qui caractérise le Conseil d'État !

La justice royale et la construction de l'État en France au Moyen Âge XIII^e - XV^e siècles

Françoise AUTRAND

Sans vergogne, je vais commencer cette causerie par une citation latine, extraite de *La Cité de Dieu* de saint Augustin.

Remota justitia quid sunt regna nisi magna latrocinia ?

Traduction littérale : « Sans la justice que sont les royaumes sinon de grandes entreprises de brigandage ? » Ou bien en plus énergique mais tout aussi fidèle : « Sans la justice l'État, c'est du grand banditisme ! »

Sévère avertissement que l'on ne se privait pas au Moyen Âge de faire retentir aux oreilles des princes. Car s'il y a en ce temps une idée sur laquelle l'accord est unanime, c'est bien que la justice est le but de l'État. Elle est sa raison d'être. Elle est sa justification. Cette exigence s'est imposée aux rois tels Saint Louis ou Charles V ainsi qu'au Parlement, « cour capitale et souveraine du royaume » farouchement attachée à défendre la souveraineté royale. Mais a-t-elle eu le même sens du commencement à la fin des derniers siècles du Moyen Âge ?

Saint Louis, sous son chêne

Saint Louis, bien sûr. Vous avez tous, au fond de votre mémoire d'écolier, l'image de Saint Louis sous son chêne, rendant la justice à tout venant, devant le château de Vincennes.

Cette image nous vient de Joinville. Mais Joinville nous a aussi conservé d'autres souvenirs, à propos du roi et de sa justice. En voici un.

L'histoire se passe en 1254. Le roi, qui était parti en croisade en 1248, regagnait la France après une absence de six ans. Une absence qui, aux yeux de certains, passait presque pour une désertion. Pendant qu'il était en Égypte ou en Syrie, Louis n'oubliait-il pas ses devoirs de roi ? En tout cas, à peine débarqué sur le sol provençal, il se les entendit vertement rappeler, dans un sermon prononcé à Hyères, par la bouche d'un frère mineur, Hugues de Barjols : la pire faute que puisse commettre un roi, tonnait le franciscain, est le « défaut de justice ». Et « que le roi prenne bien garde de faire si bien justice à son peuple qu'il en garde l'amour de Dieu ! Sans quoi Dieu lui ôterait le royaume de France ».

L'algarade laissa Joinville et ses compagnons éberlués.

Le roi, lui, la prit bien. C'est que le véhément prédicateur était un franciscain.

Or, les franciscains, comme les dominicains, avaient toute la confiance du roi. Ces ordres mendiants représentaient alors la pointe de la modernité. Leurs religieux étaient des hommes de savoir.

Dans l'esprit de ces théologiens, grands lecteurs de saint Augustin, que représentait le mot « justice » ? Par essence une vertu, et même une vertu cardinale. Pour le roi, comme pour les « mendiants », la justice sera l'exigence morale à imposer avant tout dans l'administration du royaume.

Quoi qu'ait pu dire l'opposition conservatrice du temps, les frères mendiants n'étaient pas seuls à conseiller le roi. Dans l'entourage de Louis se trouvaient aussi des clercs et des chevaliers. Certains étaient passés par les Écoles. Mais la science de ces conseillers n'était pas identique à celle des dominicains ou des franciscains. Ils appartenaient à un autre univers intellectuel : celui du droit, plus précisément du droit savant.

Le renouveau du droit romain était parti de Bologne au siècle précédent. Mais la France s'y était mise vite et bien. Au XIII^e siècle, les maîtres de l'université d'Orléans – où était enseigné le droit civil alors que Paris devait se cantonner au droit canon – rivalisaient avec les grands juristes bolonais. À leur suite, les maîtres français ne se contentent pas de commenter le *Code Justinien*, ils cherchent aussi à adapter le droit romain à la société contemporaine.

Dans ce système de pensée que devient la justice ?

C'est clair : elle devient la chose du roi.

Pour le droit romain la plénitude du pouvoir judiciaire appartient à l'empereur. Les légistes français substituent le roi à l'empereur et déclarent que « toute justice émane du roi ».

Pour ces légistes donc, la justice est essentiellement un attribut de la souveraineté.

Une exigence morale, un attribut de la souveraineté, l'idée de justice pouvait présenter plusieurs faces, dans l'entourage du roi. On le voit, la réflexion sur la justice, au XIII^e siècle, était plus riche que ne laisse à penser l'image mythique de Saint Louis sous son chêne.

La politique royale en matière de justice en est une autre preuve.

En 1254, sur la longue route qui le ramène d'Hyères à Paris, le roi a le temps de remâcher les paroles d'Hugues de Barjols. De plus, après six ans d'absence, il voit le royaume d'un œil nouveau. Les vices de l'administration royale ne lui échappent pas. D'autant plus que les enquêtes qu'il a ordonnées ont recueilli les doléances des sujets. Comme l'a dit frère Hugues, il faut extirper le mal du royaume. Il faut réformer.

Deux mois à peine après le retour du roi à Paris paraît la *grande ordonnance de réforme du royaume de décembre 1254*.

Cette ordonnance a pour but de mettre fin aux abus commis par les agents de la royauté et de leur dicter une conduite nouvelle. Désormais, ils devront rendre justice à tous, aux pauvres comme aux riches, refuser tout cadeau ou tout prêt fait à eux ou à leur famille. Ils ne devront lever aucune amende sans

jugement, considérer comme innocent tout accusé non condamné. Il leur sera interdit d'empêcher le transport des blés, etc.

Un texte fourre-tout mais où deux grandes lignes se dessinent : il faut moraliser l'administration royale et il faut la contrôler. Progrès de la justice et progrès de l'État vont de pair.

L'ordonnance de 1254 n'a sans doute pas eu de grands effets immédiats. Mais dans les siècles suivants, elle a servi de référence pour exiger le progrès du service public, en évoquant « le bon temps du saint roi Louis ».

Dans le présent, le plus important était la justice. Mais réformer la justice n'était pas des plus simples.

Il n'y a pas alors en France une seule justice. Il y a les justices ecclésiastiques et les justices seigneuriales, celles des villes, celles des seigneurs dans leurs terres et celle du domaine royal. Et enfin la justice du roi.

Toucher à l'une ou à l'autre provoque des tempêtes. Comme le montre l'histoire d'Enguerran de Coucy.

L'affaire se passe dans l'été 1259.

Le sire de Coucy est un grand personnage qui cousine avec les premiers vassaux du roi. Ses terres voisinent avec celles du monastère Saint-Nicolas-au-Bois. Or, trois jeunes gens, des nobles flamands, pensionnaires de l'abbaye (donc clercs), ont eu la mauvaise idée d'aller braconner dans les bois du sire de Coucy. Les gens du sire de Coucy les ont pris en flagrant délit et pendus sans autre forme de procès. L'abbé porte plainte au roi qui mande Enguerran à comparaître au Parlement. L'irascible seigneur récuse le Parlement en disant qu'il a le droit de n'être jugé que par ses pairs.

Et le « conseil » du sire de Coucy expose la position de son client : l'accusé affirme que la pendaison n'a pas été faite sur son ordre. Il est prêt à prouver qu'il dit vrai « par bataille » mais il refuse de se soumettre à une preuve par enquête.

Peut-être faut-il expliquer ces procédures. La procédure par gage de bataille, c'est le duel judiciaire. L'accusé offre d'affronter son adversaire en champ clos, façon de dire qu'il est prêt à mourir pour prouver son bon droit. L'enquête, c'est la procédure nouvelle inspirée du droit romain et reconnaissant pour preuves des textes écrits ou des témoignages.

Fureur du roi. Il rejette la requête d'Enguerran et le fait conduire en prison au Louvre tandis qu'une enquête est conduite par deux membres du Parlement. Finalement, Enguerran est condamné à une lourde amende (10.000 livres). Il doit donner le bois du crime à l'abbaye et s'engager à partir trois ans en Terre sainte, promesse dont il est relevé deux ans plus tard moyennant 12.000 livres.

Cette affaire est sûrement à l'origine d'une décision royale mémorable. En 1261, le jour de la Chandeleur paraît un mandement royal adressé à ses officiers de justice, baillis et sénéchaux, et valable dans son domaine : le roi interdit le duel judiciaire. Et le remplace par la procédure d'enquête « par preuves de témoins et de chartres » c'est-à-dire d'écrits. *Nota Bene* que cette décision royale ne doit avoir cours que dans le domaine royal, pas dans les terres des grands seigneurs et que le texte n'est pas une ordonnance prise en Conseil du roi où elle ne serait pas passée. C'est un simple mandement, le 49.3 de Saint Louis !

Car la mesure suscite une levée de boucliers.

Pourtant, peu à peu, on s'y fait. Peu à peu, les plaideurs, mécontents d'un jugement, plutôt que de provoquer en duel leur juge, font appel à un tribunal royal et, en dernier ressort, à son Parlement, la cour de justice du roi, sa cour « capitale et souveraine » qui siège au Palais de la Cité à Paris.

Pourquoi ce succès de la justice royale ? Tout simplement parce que les justiciables ont choisi la qualité des juges royaux et la modernité des procédures nouvelles.

La justice du roi, ce sera le choix des Français.

La justice, le choix du roi Charles V

Laissons couler les années et arrivons au ^{xiv}^e siècle, au temps de Charles V, le sage roi.

Le ^{xiv}^e siècle, c'est la guerre de Cent Ans. D'abord sa première phase, celle des désastres militaires français. L'un des pires étant la bataille de Poitiers – 19 septembre 1356 – au cours de laquelle le roi, Jean le Bon, est fait prisonnier et emmené en Angleterre. S'ensuivent quatre années de dures crises au terme desquelles est conclu le traité de Brétigny. Ses clauses ? Le roi Jean est libéré contre une écrasante rançon. La France cède à l'Angleterre une grande Aquitaine, allant de la Loire aux Pyrénées, en plus de Calais, des comtés de Guines et de Ponthieu. Le roi d'Angleterre tiendra en toute souveraineté ces provinces qui couvrent le tiers du royaume. Il renonce à la couronne de France.

La paix est jurée à Calais le 24 octobre 1360. Mais l'échange des renonciations, à la couronne de France pour Édouard III, à la souveraineté pour le roi Jean est remis à plus tard. Plus tard étant devenu les calendes grecques, les renonciations n'ont jamais été échangées. Pourtant, de fait, le roi de France a bel et bien renoncé à exercer sa souveraineté dans les territoires perdus.

Exercer la souveraineté, pratiquement en quoi cela consiste-t-il ? Chacun le sait en ce temps : c'est juger en appel et en dernier ressort.

Et là, aucun doute. Depuis que la paix a été jurée, le Parlement de Paris, « la cour capitale et souveraine du royaume », ne reçoit plus en appel de causes venant des provinces cédées. Impossible de l'ignorer. Car chaque année, à la fin de la session du Parlement, le premier président fait proclamer à haute voix, devant la table de marbre du Palais de la Cité, l'ordre de passage des appels venus des quatre coins du royaume. Or, les provinces cédées à l'Angleterre sont supprimées de ce « rôle des assignations ».

Le sens est clair : la souveraineté se confond avec le ressort du Parlement. La justice royale définit l'espace sur lequel s'étend le royaume.

Si la justice se retire, il n'y a plus d'État.

Voilà pourquoi, à l'étonnement général, la guerre qu'entreprend Charles V pour reconquérir les provinces perdues commence par un acte de procédure lorsque

le roi de France décide de recevoir en sa cour de Parlement les appels venus de l'Aquitaine devenue anglaise. Ce qui est connu sous le nom des appels gascons.

Voici l'affaire :

Le roi d'Angleterre avait regroupé ses possessions continentales en une vaste principauté d'Aquitaine, confiée à son fils aîné, Édouard, le victorieux et glorieux prince de Galles, qu'on appelle le Prince noir.

En janvier 1368, le Prince a la fâcheuse idée de lever un impôt. Or, les sujets aquitains renâclent.

Le comte d'Armagnac, sommé de lever le fouage sur ses terres, proteste et finit par faire appel « de Monseigneur le Prince au roi de France comme à seigneur souverain du duc et de tout le duché de Guyenne », appel qu'il dépose au Parlement, le 2 mai 1368. Il sera bientôt suivi par un grand nombre de barons et de seigneurs, de villes et de communautés et même de simples particuliers.

La cour de justice du roi pouvait-elle, devait-elle, recevoir cet appel ?

C'est au roi et à son Conseil de répondre à cette question. Pour le faire, Charles V prend son temps. Il interroge les juristes de son Conseil puis ceux de la cour pontificale d'Avignon. Il demande l'avis des plus célèbres écoles de droit, Orléans, Toulouse, Montpellier, et surtout Bologne. Les réponses se font un peu attendre mais elles arrivent, solidement argumentées et clairement articulées. Fondées sur le droit civil et sur le droit canon, elles sont unanimes : les « ressort et souveraineté » n'ont pas cessé d'appartenir au roi de France.

Le roi peut donc déclarer publiquement qu'il reçoit les appels gascons, qu'il le fait « à bonne et juste cause », que c'est son droit et, mieux, son devoir. Car s'il ne le faisait pas, ce serait un « déni de justice » (et un péché mortel).

Quelques mois passent.

Enfin, le 28 décembre 1368, Charles V en son Conseil décide d'ajourner le Prince à comparaître en personne au Parlement le 2 mai 1369. On va donc lui adresser des lettres de citation comme à n'importe quel plaideur. Deux dignes personnages, le juge-criminel de la sénéchaussée de Toulouse et un chevalier et bailli royal, se chargent de porter le message à Bordeaux. L'un d'eux en donne lecture à haute voix. On l'écoute dans un grand silence. Le Prince reste un moment sans voix. Son visage change de couleur. Enfin sa réponse tombe, « grande et fière », raconte Froissart : « Nous irons volontiers à Paris au jour dit puisqu'il nous est ainsi commandé par le roi de France mais ce sera le bassin en tête et avec soixante mille hommes en notre compagnie ».

Sur le chemin du retour, malgré le sauf-conduit du sénéchal de Guyenne, les deux messagers kamikazes sont capturés, jetés en prison et assassinés.

Le 2 mai 1369, dans la grande salle du Palais de la Cité à Paris, ce fut un grand branle-bas d'huissiers et de greffiers, de clerks et de procureurs, car le Parlement enregistrait les appels gascons. Le Prince, lui, ne vint pas, ni avec ni sans bassin, et n'envoya ni réponse ni procureur.

La guerre déjà avait commencé.

Une déclaration de guerre en forme de citation à comparaître en justice, les Anglais n'avaient jamais vu cela. Ils en firent des gorges chaudes. Le monde de

l'épée et de la victoire qui chantait les prouesses et la gloire du Prince, se gaussa de Charles V, de ses légistes et de ses parchemins. On l'appela le « royal attorney ». Les Anglais pouvaient bien rire de voir une question de haute politique analysée comme un cas étudié à l'Université et discutée comme un procès au Parlement, Charles V, roi des juges et des avocats, collait bien à la pensée politique du temps.

C'est que, depuis quelque temps, la façon de penser le pouvoir avait radicalement changé.

Tout est venu d'Aristote. Ou plutôt tout est venu de saint Thomas d'Aquin, et de ses commentaires d'Aristote inspirés par son dessein de concilier foi et raison.

Ainsi pour l'État. Saint Thomas reproduit textuellement la formule : « l'homme est un animal politique », *homo naturaliter animal politicum et sociale est*. L'origine de l'État est naturelle puisqu'elle découle de la nature sociale de l'homme. La conséquence pratique est la distinction des deux pouvoirs civil et religieux et l'affirmation de l'autonomie et de la légitimité de l'État face au pouvoir religieux.

Et pour la justice. Saint Thomas reprend les définitions des Anciens. La justice est une vertu cardinale mais elle ne se confond pas avec la miséricorde qui est une autre vertu. La justice, est, comme l'ont définie les Romains « la volonté constante d'attribuer à chacun son droit », *jus suum unicuique tribuere*. Elle n'a pas besoin d'être surnaturelle pour être légitime. Comme l'État, elle est autonome.

Au XIV^e siècle, les idées de Thomas d'Aquin et sa glose de la *Politique* d'Aristote sont généralement admises chez les intellectuels. Mais dans la société politique ? Les juristes, passés par les universités de Paris ou d'Orléans ne sont ni seuls ni même majoritaires à compter dans les cercles du pouvoir.

La volonté de Charles V fut alors de faire passer ces conceptions nouvelles de l'État et de la justice, du monde du savoir au monde du pouvoir.

Du coup, les Anglais, qui raillaient Charles V en l'appelant le roi des avocats, auraient aussi bien pu l'appeler le roi des intellectuels.

D'abord parce que, au spectacle des tournois, il préfère la conversation avec ses amis savants, tout un cercle d'intellectuels qu'il retrouve souvent en fin de journée, avant l'heure du repas du soir pour lire et discuter. Ce groupe, je l'appelle volontiers le *club du roi*, parce que c'est un cercle de débat et de réflexion sur des sujets politiques.

Au club du roi, on lit et on commente des livres. Ce sont, à coup sûr, des livres de science politique et de ces traductions que le roi a commandées. Lesquelles ? En premier lieu Aristote. On sait que le roi lisait chaque jour quelques pages de la Bible et quelques pages d'Aristote. Ne serait-il pas bon que les hommes de pouvoir en fassent autant, tous, même les vaillants chevaliers qui sont nuls en latin ?

Donc au travail les traducteurs ! Et quel travail ! Passer du latin au français n'est pas facile. On manque de mots. Il faut donc en inventer et pour que les lecteurs s'y retrouvent récapituler les mots nouveaux dans des lexiques. Et c'est ainsi que « aristocratie » et « démocratie », « monarchie » et « oligarchie », « économie » font leur entrée dans la langue française mais aussi « définition » et « différence », « prodigalité » et « rectitude », « sujet » et « objet ».

Au club du roi, les débats étaient vifs. La présence du roi n'empêchait pas chacun d'exprimer son avis librement, voire vertement. Comment le savons-nous ? Grâce à un livre qui fut non seulement commandé mais même inspiré par Charles V. Ce livre, c'est *Le Songe du vergier* (1376) dont le sujet principal est le rapport entre pouvoir ecclésiastique et pouvoir séculier.

Dans les années 1370, la résistance opposée par les justices d'Église au progrès continu et écrasant de la justice royale est un sujet de brûlante actualité. Pourquoi en avoir fait l'objet d'un livre et pas d'une loi ? Il est sûr qu'une loi mettant fin aux privilèges judiciaires du clergé aurait soulevé des tempêtes. Tandis que le livre, largement diffusé, fournit des armes aux procureurs du roi, aux baillis et sénéchaux, au Parlement surtout. À eux de se battre, pour le roi, pour la couronne, pour l'État. Le roi s'efface derrière ses institutions et son personnel.

La justice plutôt que la législation, c'est une méthode de gouvernement. Mais aussi la justice plutôt que la menace, plutôt que la faiblesse, plutôt que le compromis, la justice, c'est le choix du roi.

Et cette méthode a été largement mise en pratique au temps de Charles V.

Je n'en donnerai qu'un exemple, celui de la lutte contre les « compagnies ».

Lorsque Charles V devient roi en 1364, la France est en proie au fléau des « compagnies », ce que j'appelle « la peste rouge ».

De quoi s'agit-il ? Les compagnies ce sont des bandes, soudées par une solidarité à la vie à la mort, sous la conduite d'un chef, qui tantôt font la guerre et tantôt vivent sur le pays. Comme leurs exploits ont commencé après le traité de Brétigny, on voit trop souvent en elles des mercenaires mis au chômage par la paix, des licenciés économiques en quelque sorte. C'est oublier que, dans les années 1360, elles embauchent et attirent tous ceux que tente, avec ses risques et ses plaisirs, une vie de violence et d'aventure.

Contre elles on avait essayé la complaisance, en les enrôlant dans l'armée royale. On avait essayé le compromis, en achetant leur départ. Le malencontreux roi Jean le Bon avait envoyé pour les combattre une armée désastreusement battue à Brignais en 1362.

Charles V est à peine couronné que le vent tourne pour les compagnies. Lorsqu'un petit chef de bande ou un gros caïd est pris, il n'est pas question de négociation ni même de rançon mais il est traduit devant un tribunal, jugé, condamné, exécuté.

Là où la force et l'argent ont échoué, c'est la justice qui vient à bout du fléau.

Dès son avènement, Charles V avait montré que désormais la justice était le choix du roi. Le Parlement, malmené par le règne précédent, est mis à l'honneur de façon éclatante. Le premier acte du nouveau roi, le 17 avril 1364, est de rétablir le Parlement dans l'intégralité de son organisation et de confirmer son personnel. Car pour vivre d'une vie autonome, la justice royale a besoin d'un corps. Ce sera le Parlement, le premier grand corps de l'État.

Le Parlement, premier grand corps de l'État

Pour la France, les années du xv^e siècle n'ont pas coulé comme un long fleuve tranquille. Entre 1415 et 1436, il y eut même vingt années terribles : la guerre civile des Armagnacs et des Bourguignons, la guerre anglaise avec le désastre d'Azincourt, l'invasion et enfin le traité de Troyes en 1420 qui livrait au roi d'Angleterre la couronne de France.

Mais déjà le dauphin, futur Charles VII, résistait et bientôt opposait à la « *France anglaise* » son « *petit royaume de Bourges* ».

L'État royal a résisté à ces ruptures. Et même, dans la longue durée, on peut dire que cette fin du Moyen Âge a été un temps fort dans la construction de l'État.

Grâce à qui? Grâce, pour une bonne part, à vos glorieux ancêtres, les gens du Parlement de Paris.

Voyons-les à l'œuvre au temps du schisme royal qui a duré de 1418 à 1436, exactement en 1418, *annus horribilis* s'il en est.

Dans la nuit du 28 au 29 mai 1418 une petite troupe de Bourguignons, alliés des Anglais, réussit à entrer dans Paris. Aussitôt un commando armagnac court à l'hôtel Saint-Pol, tire de son lit le dauphin – le futur Charles VII qui a 15 ans – le roule dans une couverture et l'emporte au grand galop sur la route de son apanage de Berry.

Le dauphin n'est pas seul à quitter Paris. Des « Armagnacs » qui ne sont pas des hommes de main mais des hommes d'État, des gens de robe, des gens du Parlement, qui se disent « *vrais Français* » et ne marchant « *ni à dextre ni à senestre mais dans le droit chemin* », prennent la route eux aussi, avec bagages et famille. Ils se sauvent certes pour ne pas être massacrés comme le seront leurs collègues. Mais pas seulement. Ils savent où ils vont et ce qu'ils vont faire. Ils vont créer un gouvernement en exil. À Bourges et à Poitiers, dans l'apanage du dauphin.

L'apanage du dauphin, Poitou, Berry et Auvergne, avait été celui du duc de Berry, frère de Charles V. Jean de Berry, en prince apanagiste et loyal serviteur de l'État, l'avait pourvu d'institutions qui reproduisaient le modèle royal et l'avait doté d'un personnel compétent. Chacune de ses capitales, Bourges, Poitiers, Riom, était pourvue d'un Palais de justice qui abritait la cour d'appel, mettant à la portée des sujets une justice de qualité égale à celle du roi.

Ajoutons que le vieux duc de Berry, depuis que les choses tournaient mal, regroupait autour de lui des sages, de loyaux conseillers et officiers du roi qui, sans être des extrémistes, soutenaient le progrès de l'État royal. Parmi eux se trouvait une étoile du barreau parisien, Jean Jouvenel. Prévenu dans la nuit par un ami qu'il avait chez les « Bourguignons », Jean Jouvenel prend la fuite à la pointe du jour, avec femme et enfants – ils étaient onze plus trois gendres – mais sans bagages. Le chef de famille avait préparé ses arrières. Ils étaient attendus à Poitiers.

C'est, en effet, Poitiers qui recueillit les transfuges du Parlement de Paris. Et la création, le 21 septembre 1418, par l'ordonnance de Niort, du « Parlement de Poitiers », cour souveraine au ressort étendu en théorie au royaume entier, fut le premier acte de souveraineté posé par le futur Charles VII.

Les premiers à entrer en résistance sans autres armes que celles du droit furent donc des gens de justice, des gens du Parlement.

Pendant ce temps, le duc de Bourgogne, arrivé à Paris dans « *l'odeur du sang et des roses* », pour citer l'historien Jan Huizinga, révoquait le peu qui restait du Parlement et en instituait un nouveau, dans toutes les règles de la légalité, qu'il peuplait de ses partisans.

De 1418 à 1436, le Parlement de Poitiers mène son train, modestement, tandis que le Parlement « bourguignon », de plus en plus réduit, subit les rigueurs de l'occupation anglaise dans la capitale de plus en plus réduite à la misère.

En 1436, le connétable de Richemont reprend Paris. Aussitôt, Charles VII décide de rétablir la ville dans sa dignité de capitale et donc d'y faire siéger de nouveau sa « cour capitale et souveraine ». Le personnel du Parlement de Poitiers reçoit, le 6 novembre 1436, l'ordre de regagner Paris. Et à Paris ? L'ordre du roi est de fermer à clef les salles du Palais et d'y apposer les scellés.

Autrement dit, aux yeux de Charles VII et de ses conseillers, le rétablissement de l'unité de la cour souveraine n'était qu'une affaire de déménagement et de reprise de possession des locaux.

Les conseillers de Poitiers voyaient les choses d'un autre œil. Il ne leur souriait guère de troquer la douceur poitevine contre la capitale dévastée et dépeuplée « *si triste, comme on le lit dans la lettre d'un Catalan, que même les oiseaux n'y viennent plus faire leur nid* ». Mais Charles VII le Bien Servi n'avait cure du bien-être de ses serviteurs. Et le 1^{er} décembre, pour la rentrée officielle du Parlement, un petit groupe de conseillers de Poitiers vint siéger dans la salle du Palais de la Cité à Paris, à côté des conseillers « bourguignons » amnistiés.

C'était assez brutal. Mais comment démontrer avec plus de force la continuité de la justice souveraine du roi, la continuité de l'État ?

Les conseillers des deux obédiences se retrouvèrent donc au Palais.

Et on se remit au travail.

Il y eut des frottements. Les historiens, aussi doués que nos journalistes d'aujourd'hui, pour dramatiser les incidents, en ont décelé deux ou trois. En voici un : un blanc-bec, conseiller de la veille, s'était permis de traiter d'Armagnac un vénérable vétéran de la Cour. C'est vrai. Mais ce qui n'est pas moins vrai, c'est que le procureur général ouvrit une information contre lui et qu'il fut admonesté par la Cour. Mais en présence de son beau-père qui, lui aussi, siégeait à la Cour. Et à huis clos. L'affaire fut donc réglée en famille et en interne.

Car le Parlement est un corps qui a son individualité, son organisation et sa vie propre.

La composition de la Cour a été fixée par l'ordonnance de 1345. Il y a trois présidents, à la Grand Chambre 15 conseillers clercs et 15 conseillers laïcs, à la Chambre des Enquêtes 24 clercs et 16 laïcs, à la Chambre des Requêtes six conseillers. En ajoutant le procureur général et les deux avocats du roi, les trois greffiers, les quatre notaires et les douze huissiers, on arrive à peu près à la centaine. C'est assez pour permettre au « corps du Parlement » de se comparer au Sénat romain.

En dehors de cette ordonnance fondatrice, plusieurs fois rappelée, l'organisation de la Cour souveraine est venue d'elle et d'elle seule.

Le Parlement est un corps et ne le cache pas. On le voit dans les rues de Paris, à chacune des grandes heures de la monarchie. Aux entrées royales, dans les cortèges funèbres des rois, le Parlement est là, troupe massive qui domine le défilé par son nombre et par sa place, la première. C'est Charles V le premier qui a mis ainsi le Parlement à l'honneur. Aux obsèques de son père, le Parlement occupe la place qui sera désormais la sienne dans le protocole : les présidents tiennent les quatre coins du poêle et les conseillers entourent le corps, à droite et à gauche.

Le costume apparaît quelques années plus tard : robe rouge pour les laïcs, violette pour les clercs, manteau et chaperon fourré d'hermine blanche, galons d'or et bandelettes de fourrure blanche sur l'épaule pour les présidents, c'est « l'habit royal ». Les savants écrivent en latin *Curia representat regem*. Et les badauds n'ont pas besoin de latin pour comprendre que le Parlement représente le roi dans sa plus haute fonction souveraine : la justice.

Ni pour voir que les gens du Parlement qui défilent forment un corps et pas un troupeau. Ils vont deux par deux, un clerc, un laïc, en bon ordre, un ordre qui ne fait que refléter l'organisation interne du Parlement. Lorsque la cour siège chaque conseiller est assis à la place qui est la sienne. Et cette place est assignée par l'ancienneté (on dit l'antiquité) et la hiérarchie entre les Chambres. Une carrière commence au dernier siège des Enquêtes. L'avancement se fait à l'ancienneté. Quand une vacance se produit à la Grand Chambre le plus ancien conseiller des Enquêtes « monte » à la Grand Chambre. Seuls échappent à cette règle les présidents qui sont élus.

C'est Charles V – toujours lui – qui a introduit l'élection au Parlement pour le choix des présidents en 1366. Plus tard, c'est la cour elle-même qui prit l'initiative d'élire les conseillers à partir de 1391. L'Église pratiquait l'élection depuis longtemps. Mais au temps de Charles V, l'élection prend un nouveau lustre avec la lecture de *La Politique* d'Aristote, traduite en français par Nicolas Oresme. À chaque page y est louée l'élection, choix du meilleur inspiré par la raison, à l'inverse de la nomination par la faveur.

Au Parlement, l'élection, c'est la cooptation. Jointe à l'organisation interne que la Cour s'est donnée hors de toute intervention royale, l'élection tend à l'indépendance de la justice mais aussi à l'implantation dans la société politique d'un véritable milieu qui se forme autour de la cour.

Les magistrats du Parlement font toute leur carrière à la cour et meurent en fonctions. Ils y casent leurs fils ou leurs neveux. Ils y marient leurs filles, avec de jeunes juristes dont ils ont repéré le talent, ce qui permet d'intégrer des *homines novi*. Résultat : dès la fin du xiv^e siècle, le Parlement est couvert par un réseau d'alliance et de parenté. Copinage ? Pas tout à fait. Mais plutôt indispensable solidarité. Car dans une société structurée par diverses solidarités, vassaliques, bourgeoises, provinciales, « être en lignage au Parlement » était la seule façon de s'appuyer sur des soutiens fidèles et de garder son indépendance.

Ainsi, les solidarités familiales sont venues renforcer les solidarités nées de l'exercice en commun de la justice royale.

Si le Parlement a l'organisation d'un corps, il en a aussi l'âme, l'esprit de corps, c'est-à-dire la conscience de son existence, de son unité et de la solidarité qui unit ses membres. Dès l'origine, il a le sens de sa grandeur et ne manque pas une occasion d'affirmer qu'il représente le roi – *curia representat regem* – qu'il est l'image de sa majesté – *nostræ majestatis imaginem representat* – ou que le roi parle par sa bouche, etc. C'est pourquoi un légat du pape, en visite au Parlement, salue la Cour en ces termes : *Vos estis regale sacerdotium*, vous êtes le clergé royal.

L'esprit de corps, c'est aussi le sens du service de l'État assez vif pour inspirer au Parlement, dans sa jurisprudence, la reconnaissance à tous les officiers royaux de certains privilèges. Tout officier royal, lorsqu'il est dans l'exercice de ses fonctions, jouit de la sauvegarde royale, ce qui signifie que l'on n'a pas intérêt à s'en prendre à lui. S'il est mis en procès pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions, il a « l'aveu des gens du roi », c'est-à-dire que le procureur royal s'adjoint à lui et souvent il obtient « sa mise hors de procès ».

Et bientôt s'impose le principe que « nul ne peut être débouté sans être ouï », c'est-à-dire qu'un officier royal ne peut être révoqué que par une décision de justice. Par la jurisprudence du Parlement commençait donc à s'élaborer un statut de la fonction publique.

Ainsi étaient posés les fondements sur lesquels repose l'État.

En avril 1454, Charles VII publie une grande ordonnance « pour la réformation de la justice ». Dans la France reconquise, le moment est venu de donner un nouvel élan aux institutions encore convalescentes. Deux cents ans juste après celle de 1254, cette ordonnance de Montils-lès-Tours n'évoque pas « le bon temps du saint roi Louis ». Loin d'accabler les juges de reproches, elle organise leur travail et les engage dans la voie de la clarté, de la précision, de l'efficacité. Son préambule, en déclarant que « les royaumes sans bon ordre de justice ne peuvent avoir durée ni fermeté aucune » ne rend-il pas hommage à ceux qui, dans la tourmente, à Paris comme à Poitiers, ont défendu les droits souverains de la couronne, de l'État ?

Deux siècles se sont écoulés entre l'ordonnance de Saint Louis et celle de Charles VII. La justice désormais n'est plus seulement le but, au fil des ans elle est devenue la force de l'État.



Conseils et conseillers en France de Louis XI à François I^{er}

Cédric MICHON

À la fin du Moyen Âge et au début de l'époque moderne, si la cour est le centre du pouvoir politique, le Conseil du roi reste le principal organe de gouvernement et l'influence des grands officiers par exemple dépend très largement de leur présence ou non en son sein¹. Pourtant, les études sur les Conseils et les conseillers de la première modernité française ont longtemps été fort rares. La plupart des biographies consacrées aux rois de France de François I^{er} à Louis XVI ne réservent que de courtes sections au Conseil (lorsqu'elles en parlent), ce qui constitue une vraie différence par rapport à celles consacrées à leurs prédécesseurs².

- 1 Sur le Conseil et les conseillers à la Renaissance, voir notamment Cédric Michon dir., *Conseils et conseillers dans l'Europe de la Renaissance v. 1450-v. 1550*, Tours, PUFR, Collection Renaissance, 2012 et Cédric Michon dir., *Les Conseillers de François I^{er}*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- 2 Pour le Moyen Âge, la bibliographie est abondante. On peut citer, chronologiquement : Éric Bournazel, *Louis VI le Gros*, Paris, 2007, notamment le chapitre VIII « L'entourage royal » (p. 209-231), le chapitre IX, « La *familia regis* » (p. 233-256), et le chapitre X « Le gouvernement capétien » (p. 257-274) ; John Baldwin, *Philippe Auguste et son gouvernement. Les fondements du pouvoir royal en France au Moyen Âge*, Paris, 1991 [1986] ; Jean Favier, *Philippe le Bel*, Paris, 2005 [1978], en particulier chapitre II, « Le roi en son Conseil », p. 25-58 et id., *Enguerran de Marigny*, Paris, 2005 [1963] ; Olivier Canteaut, *Philippe V et son Conseil : le gouvernement royal de 1316 à 1322*, thèse de l'École des chartes, 2000 ; Raymond Cazelles, *La société politique et la crise de la royauté sous Philippe de Valois*, Paris, 1958 ; Françoise Autrand, *Charles V*, Paris, 1994, p. 688-712 (« Chapitre XXIX. Les conseillers de Charles V : un esprit nouveau »). Voir aussi Raymond Cazelles, *Société politique, noblesse et couronne sous Jean le Bon et Charles V*, Genève, 1982 ; Pierre-Roger Gausson, « Les conseillers de Charles VII (1418-1461). Essai de politologie historique », *Francia*, 10, 1982, p. 67-130 et « Les conseillers de Louis XI, 1461-1483 », dans *La France de la fin du x^v siècle. Renouveau et apogée*, Bernard Chevalier et Philippe Contamine éd., Paris, 1985, p. 105-134 ; Mikhaël Harsgor, *Recherches sur le personnel du Conseil du roi sous Charles VIII et Louis XII*, Lille, 1980. Pour la période moderne, la production est moins riche. On peut citer, toujours chronologiquement : Roland Mousnier et collab., *Le Conseil du roi de Louis XII à la Révolution*, Paris, 1970. Voir aussi les quelques pages consacrées à « Ministériat, Conseil et règne personnel », dans Fanny Cosandey et Robert Descimon, *L'absolutisme en France*, Paris, 2002, p. 138-147 ; Cédric Michon dir., *Les conseillers de François I^{er}*, Rennes, 2011 ; Roseline Claerr et Olivier Poncet éd., *La prise de décision en France (1525-1559)*, Paris, 2008 ; Nicolas Le Roux, *La faveur du roi*, Seyssel, 2000 ; Orest Ranum, *Richelieu and the Councillors of Louis XIII*, Oxford, 1963 ; Michel Antoine, *Le Conseil du roi sous Louis XV*, Genève, 2010 [1970].

Des travaux très récents montrent toutefois un renouveau significatif de l'histoire des Conseils dans la France moderne, notamment pour le règne de François I^{er}, celui de Louis XIV et la régence de Philippe d'Orléans³. Cette conférence se propose de partir des principales conclusions des recherches collectives publiées récemment sur le règne du premier Valois d'Angoulême, en les élargissant à ses prédécesseurs immédiats. Son objet est l'analyse des origines et des structures du Conseil ainsi que de sa composition et de son fonctionnement.

Histoire, réalités et principes du Conseil du Roi

De la *Curia regis* aux organes de gouvernement : le lent dégagement du Conseil de la *Curia regis*

Présent dans son principe et même, d'une certaine manière, dans les faits, dès les débuts de la *Curia regis*, le Conseil tel qu'on l'entend à la fin du Moyen Âge met plusieurs siècles à se dégager de cette dernière. La triple fonction de la *Curia regis* autour des activités de justice, de finances et de conseil aboutit au milieu du XIII^e siècle à la subdivision de la *Curia regis* en *Curia in parlamento*, *Curia in comptis* et *Curia in consilio*. Naissent alors le Parlement, la Chambre des comptes et le Conseil nouvelle manière. D'entrée de jeu, la *Curia in consilio* issue de la *Curia regis* connaît des expressions variées en fonction de sa composition et de son ampleur. En formation plénière, on parle, avec Philippe de Beaumanoir (1250-1296) de « Grand Conseil ». En formation plus restreinte, de « Conseil étroit » en 1316, puis de « Conseil secret » à la fin du règne de Philippe VI. Dans sa dimension efficiente, il comporte rarement plus de 20 conseillers. Dès le départ, ce Conseil relève, par essence, des registres consultatif et exécutif. On observe la formation progressive, du XIV^e au XVI^e siècle, d'un Conseil intime appelé à délibérer sur les affaires d'État les plus importantes. De bonne heure, la confiance plus grande que le Roi témoigne à quelques-uns se traduit par un titre spécial. Ainsi, les conseillers les plus intimes de Jean le Bon se qualifient, vers 1356, de *conseillers du Grand et Secret Conseil*. *Grand et Etroit Conseil* a peut-être, quelques années plus tard, une signification semblable. Au début du XV^e siècle, la réunion des conseillers les plus intimes, proches parents, ministres ou familiers du Roi est appelée *le principal Conseil, le plus spécial Conseil du Roy*,

3 Cédric Michon dir., *Les conseillers de François I^{er}*, Rennes, 2011 ; Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner. Louis XIV et ses ministres*, Paris, 2010 ; Alexandre Dupilet, *La régence absolue. Philippe d'Orléans et la polysynodie*, Paris, 2011.

et ces expressions, employées par Froissart ou d'Escouchy, ont des équivalents dans les chartes (*Secretius, Superius, Majus Consilium*)⁴.

Fermeture du Conseil et constitution de partis sous les premiers Valois ⁵

Dans le contexte de l'essor de l'État administratif, on observe, à partir de la fin du XIII^e siècle, un rétrécissement de l'équipe qui entoure le roi. Parallèlement, la place des grands vassaux recule au profit de celle des techniciens, notamment des secrétaires, des juristes et des gens de finances. Ce resserrement du groupe dirigeant s'explique aussi bien par une exigence d'efficacité que par la loyauté de ces techniciens qui doivent leur fortune au roi. Ce phénomène est renforcé par la guerre qui lui donne de surcroît une dimension institutionnelle. En effet, la nécessité pour Philippe VI de négocier l'impôt avec le royaume l'amène à élargir le Conseil en assemblées regroupant des représentants des trois états. En conséquence, on assiste à une dilution du Conseil qui engendre logiquement la constitution dès 1335 d'un Conseil secret restreint qui assume, de fait, la réalité du gouvernement. Pour autant, cette évolution est fort mal acceptée par la société politique, car la coterie au pouvoir tend à confisquer les places. On remarque par exemple sous Philippe VI une domination au Conseil des Bourguignons et des Champenois, au détriment des gens de l'ouest et, tout particulièrement des Normands, qui formaient jusque-là le noyau de l'entourage royal. Progressivement donc, face au parti royal qui promeut une idéologie absolutiste, se mettent en place un ou deux partis d'opposition qui portent quant à eux les couleurs de la réforme. C'est dans ce contexte qu'il faut lire l'enrichissement de la pensée politique qui s'interroge de plus en plus précisément sur les relations entre le roi et son Conseil, sur la question de la maîtrise de sa composition aussi bien que sur celle de savoir dans quelle mesure le roi doit tenir compte des avis de ses conseillers.

Entre savoir du prince et nécessité du Conseil chez les penseurs politiques de la fin du Moyen Âge

De ce point de vue, l'approche théorique du Conseil est très différente, entre, d'une part, Abbon de Fleury et Fulbert de Chartres qui, pour le premier, admoneste les grands qui désertent la cour d'Hugues Capet et, pour le second, rappelle aux vassaux du roi de France le devoir de conseil, et d'autre part, Jean Gerson qui,

4 Noël Valois, « Étude historique sur le Conseil du roi », dans *Inventaire des arrêts du Conseil d'État* (règne de Henri IV), tome I, Imprimerie nationale, 1886, p. XXXVIII ; *Chroniques de Jean Froissart*, Siméon Luce éd., Paris, 1869-1899, t. 1, 2 (1307-1340), p. 96 ([1329] « Ne demora gaires de temps, puisredi, que li rois de France envioia en Engleterre, de son plus especial conseil, l'evesque de Chartres et l'evesque de Biauvais etc. ») ; « Per Regem in suo Majori Consilio, in quo dominus dux Bitturicensis, dominus Jacobus de Borbonio, Vos, dominus de Baqueville, et plures alii erant » (Arch. nat., II 161, f^o 30 v^o [septembre 1406]).

5 Boris Bove, *Le temps de la Guerre de Cent ans. 1328-1453*, Paris, 2010, p. 136-139.

quatre siècles plus tard, insiste, avec la plupart des penseurs politiques de la fin de la période médiévale, sur la nécessité pour le roi de prendre conseil. En effet, alors qu'aux premiers temps de l'ère capétienne, la participation des Grands au Conseil a un pouvoir légitimant sur les décisions du souverain, la consolidation du pouvoir royal rend cette participation politiquement moins précieuse, voire antinomique avec l'affirmation de l'autorité du prince. Plus que jamais donc, le roi de France s'efforce de maîtriser l'entrée à son Conseil, quitte à écarter princes du sang, aristocrates, et même, bientôt, officiers des organes centraux, c'est-à-dire tous ceux qui sont susceptibles, par leur légitimité propre, de faire de l'ombre à son pouvoir. La nouvelle préoccupation des penseurs politiques consiste alors au contraire à insister sur l'importance du Conseil en définissant le gouvernement par Conseil comme le gouvernement idéal. À partir de Charles V donc, les théoriciens du Conseil ne mettent plus l'accent sur l'*auxilium et consilium*. La logique a changé : il ne s'agit plus d'essayer d'attirer les Grands au Conseil, mais plutôt d'essayer de convaincre le roi de s'entourer des meilleurs conseillers possibles, c'est-à-dire de conseillers qui soient sages (savants) et représentatifs. Le Conseil n'est plus pensé alors comme une émanation de la féodalité et l'accent est plutôt mis sur l'avantage que représente le Conseil pour le roi.

Les penseurs politiques de la fin du Moyen Âge ne croient manifestement pas à l'idée que le souverain *sait* gouverner seul. Gerson (1363-1429) s'interroge : « Qu'est-ce que le sens d'un homme seul ? Fais tout par conseil et jamais ne t'en repentiras ». Pour lui, la consultation des représentants des divers états et des divers lieux du royaume est une nécessité, « car un roi sans prudent Conseil est comme une tête sans yeux, sans oreilles et sans nez »⁶. De la même manière, Christine de Pizan (1364-1430) voit dans un roi sans Conseil « comme le chef en un corps, sans yeulx, sans oreilles et sans nez ». Alain Chartier (v. 1385-1449) de son côté préfère « un prince symple de soy et docile a bon conseil que un prince subtil et volentif »⁷. On ne sera pas surpris dans ce contexte des critiques formulées à l'encontre de Louis XI, dont le cheval est censé porter, et le chapeau contenir, tout le Conseil⁸.

Si le Conseil est indispensable par son pouvoir légitimant, il l'est aussi par la complexité des affaires à traiter que le roi ne peut maîtriser seul. Il doit donc s'entourer de conseillers compétents. Car dire que le prince a besoin d'un Conseil n'est que la première étape de la réflexion. Il faut ensuite réfléchir à la manière de peupler le Conseil.

6 *Vivat rex !*, discours au roi pour la réformation du royaume, 7 novembre 1405, dans *Œuvres complètes [de] Jean Gerson. Introd., texte et notes par Mgr Palémon Glorieux*, Paris, 1960-1973, 10 volumes, t. 7 (2), p. 1166.

7 Cité par Philippe Contamine, « Le sang, l'hôtel, le conseil, le peuple : l'entourage de Charles VII selon les récits et les comptes de ses obsèques en 1461 » dans Alain Marchandise et Jean-Louis Kupper éd., *A l'ombre du pouvoir. Les entourages princiers au Moyen Âge*, Genève, 2003, p. 149.

8 Philippe Contamine, *Le Moyen Âge. Le roi, l'Église, les grands, le peuple. 481-1514*, Paris, 2002, p. 382.

Pour une composition diversifiée du Conseil

La complexité des affaires à traiter, d'un point de vue technique, mais aussi, de manière plus générale, la complexité de l'exercice du pouvoir amènent les théoriciens du Conseil à insister sur les compétences diverses qui doivent être réunies en son sein. Christine de Pizan, dans le *Livre de la Paix*, recommande le choix de conseillers de « quatre sortes d'état »⁹. Il s'agit d'abord de nobles « de deux sortes », d'une part des « chevaliers et écuyers [...] éprouvés dans l'exercice des armes » qui sont « propres à bien conseiller sur le fait des guerres » et d'autre part, « d'autres prud'hommes, chevaliers d'âge ou autres nobles de bon sens naturel » auxquels seront dévolus les offices de l'Hôtel royal. Il s'agit ensuite des « clerks légistes et autres sages (...) prélats ou autres » auxquels l'étude du droit a appris à « gouverner policie ». Ils sont donc « idoines à conseiller sur le fait de la justice » mais également à s'occuper de l'attribution des offices de justice et de finances. C'est au sein de ce vivier de légistes que seront choisis le chancelier, les prévôts et baillis des grandes juridictions et les maîtres des requêtes. Les laïcs non nobles enfin sont des bourgeois qui, sans avoir étudié à l'Université, sont, par leurs activités, compétents en matière de finances et de comptes¹⁰. Elle ne dit pas autre chose dans le *Livre du corps de policie* lorsqu'elle écrit que le gouvernement par experts a été recommandé par Aristote lui-même¹¹. Si les penseurs politiques prennent acte du fait que la diversité des affaires implique une composition hétérogène du Conseil, les rapports de forces entre le souverain et les différentes composantes de la société politique interviennent évidemment de manière essentielle dans la composition du Conseil.

Héritiers et parvenus : féodaux et légistes

En effet, à partir du XIII^e siècle, les places au Conseil se répartissent entre deux groupes au gré des circonstances politiques, des affaires à traiter et de la personnalité des monarques. Chevaliers et clerks, conseillers nés et légistes, héritiers ou parvenus, on trouve toujours la même dichotomie dans la composition du Conseil selon des équilibres et des arbitrages divers en fonction des circonstances. Les membres du Conseil sont, pour une partie, des « conseillers nés » issus de la famille royale et des grands lignages féodaux et, pour l'autre, des légistes qui diffèrent presque en tout des héritiers. Ils sont d'origine relativement modeste.

9 Christine de Pizan, *Le Livre de Paix*, Charity Cannon Willard éd., La Haye, 1958, p. 75-77. Voir aussi Philippe Contamine, *op. cit.*, p. 383 et Jacques Krynen, *Idéal du prince et Pouvoir royal en France à la fin du Moyen Âge (1380-1440). Étude sur la littérature politique du temps*, Paris, Picard, 1981.

10 Christine de Pizan, *Livre du corps de Policie*, Angus J. Kennedy éd., Paris, 1998, p. 37 et 40 (cité par François Autrand, *Christine de Pizan. Une femme en politique*, Paris, 2009, p. 365 et 374).

11 Jacques Krynen, *Idéal du prince et Pouvoir royal en France à la fin du Moyen Âge (1380-1440). Étude sur la littérature politique du temps*, Paris, Picard, 1981, p. 147, n. 349. Voir aussi Mikhaël Harsgor, thèse citée, p. 189.

Ce sont généralement des bourgeois ou des chevaliers qui ont suivi une formation universitaire. On les appelle *légistes* car ils ont appris la *lex* (c'est-à-dire le droit romain). Même si le roi a une certaine réticence à l'égard d'un arsenal juridique qui exalte la puissance de son rival l'empereur, le droit romain est le seul qui puisse permettre en même temps la réaffirmation théorique d'un pouvoir royal en expansion. De surcroît, les légistes qui entourent le souverain connaissent également les « us et coutumes de France » - en fait surtout de la région parisienne. Le roi se retrouve donc ainsi avec, au sein de son Hôtel, des « chevaliers *es* lois » qui sont en mesure de dire la loi, qui sont présents constamment à ses côtés, qui lui offrent leur fidélité (bien plus fiable que celle des princes et des aristocrates) et leur compétence. Des hommes du roi en quelque sorte, qui lui offrent un service essentiel pour une monarchie qui s'affirme. Ce sont eux qui mettent en forme les questions que l'opportunité politique invite alors à soumettre à l'avis des Grands du royaume.

Princes, aristocrates et vassaux voient leur influence diminuer lorsque le règne d'un nouveau monarque correspond à une affirmation de l'État. D'une part, le souverain s'efforce dans ces conjonctures de limiter l'influence des plus puissants. D'autre part, ces plus puissants ne sont alors pas en mesure de répondre aux nouvelles exigences de technicité qui vont de pair avec le développement administratif. Par ailleurs, dans la perspective du pouvoir princier, les héritiers ont leurs avantages mais aussi leurs inconvénients. Il est clair par exemple que le prince trouve son intérêt à employer les élites du pouvoir déjà en place car elles sont opérationnelles immédiatement, politiquement et socialement, pour assurer le relais de l'autorité du prince. Il appartient au prince de les intégrer à sa cour et dans ses institutions centrales pour essayer de les convaincre de l'intérêt que représente pour elles une association avec lui. Mais cela exige un pouvoir royal fort et sûr de lui. Toute faiblesse est payée comptant. Les élites traditionnelles risquent en effet d'être largement indépendantes et de prendre très au sérieux leurs fonctions de représentantes de l'intérêt commun. Une bonne économie du pouvoir implique donc, sauf pouvoir princier très fort, un certain renouvellement des élites impliquées dans le gouvernement central. On observe bien d'ailleurs, à la fin du Moyen Âge, en France et ailleurs, un effort princier pour diminuer l'implication des grands dans les organismes centraux. On assiste ainsi au cours des siècles à une partie à trois entre le roi, les féodaux et les légistes dont les meneurs changent en fonction de la puissance du roi. Les règnes de Philippe Auguste, Philippe le Bel, Charles V, Charles VII ou Louis XI correspondent ainsi à des périodes au cours desquelles les hommes nouveaux et les techniciens prennent le pas sur les grands féodaux¹². Le génie politique de Charles V lui permet toutefois de s'imposer comme un maître du gouvernement par Conseil

12 On notera que sur le plan local, les choses sont un peu plus complexes sous Charles V qui, dans un souci de ménager les particularismes locaux, notamment dans la conduite de la guerre, lance un mouvement de décentralisation pour répondre à la demande des réformateurs. « Cet essai de décentralisation avait l'immense mérite d'associer la société politique au gouvernement et aux profits de la fiscalité ». (Boris Bove, *Le temps de la Guerre de Cent ans. 1328-1453*, Paris, 2010, p. 161 – et, plus généralement, « Une tentative de réforme par le haut », p. 159-161).

dont il sait exploiter le pouvoir légitimant¹³. C'est ainsi que lorsque les circonstances l'exigent, il élargit son Conseil en de vastes assemblées de consultation et d'information (par exemple en mai 1369, au moment de la reprise de la guerre contre l'Angleterre, ou dix ans plus tard, en mai 1379, lorsqu'il s'agit de reconnaître le pape d'Avignon Clément VII). À l'inverse, dans les périodes difficiles, lorsque le pouvoir royal peine à s'imposer, comme aux lendemains de la mort de Philippe le Bel, au cours du règne de Louis X, on assiste au remplacement des légistes par de grands féodaux au sein d'un Conseil qui est alors qualifié, de manière significative, de « Conseil des grands seigneurs de France »¹⁴.

Le Conseil, une institution nécessaire, secrète,
représentative, unique, domestique, sous contrôle royal,
omnicompétente, consultative, judiciaire

Le Conseil est d'abord une nécessité puisque, le roi n'étant pas un tyran, il ne peut gouverner seul, même s'il est libre de ne pas tenir compte de l'avis de son Conseil. Le Conseil est ainsi une sorte d'organe représentatif, d'où l'enjeu que représente le contrôle de son entrée et les revendications de l'aristocratie d'en faire partie. Le roi convie donc au Conseil des représentants de la société politique dont il est le sommet pour les prendre à témoin de l'exercice du pouvoir et pour leur demander assistance dans cet exercice. Le Conseil est ainsi tendu entre un double objectif : celui de l'efficacité et du secret qui exige une composition resserrée ; et celui de la représentativité qui implique une présence plus large de représentants de la société politique dans son ensemble. Cependant, si le Conseil, dans sa formation plénière ou élargie, est clairement un lieu essentiel de dialogue entre le roi et le pays, on peut également se demander dans quelle mesure, dans sa dimension étroite, il n'est pas, toujours, un lieu de dialogue entre le roi et le pays par l'intermédiaire de la clientèle du puissant magnat qui peut en être la tête¹⁵. Le contrôle du Conseil est l'un des éléments qui permet de souligner la convergence d'intérêts entre le pouvoir royal en marche vers l'absolutisme et une élite politique dont l'objectif est de pénétrer le cœur de la machinerie royale.

13 À l'inverse de Charles VII que l'on accuse d'être le jouet de ses favoris successifs, Louvet, Giac ou encore Le Camus de Beaulieu. Outre le rôle excessif de ses favoris, on lui reproche le fait que les décisions sont prises hors du Conseil (voir par exemple Philippe Contamine, « Charles VII, roi de France, et ses favoris. L'exemple de Pierre, sire de Giac (†1427) », dans Werner Paravicini éd., *Der Fall des Günstlings: Hofparteien in Europa vom 13. bis zum 17. Jahrhundert*, 8, Ostfildern, 2004, p. 139-162.

14 Olivier Guillot, Albert Rigaudière, Yves Sassier, *Pouvoirs et institutions dans la France médiévale. Des temps féodaux aux temps de l'État*, Paris, 2003 [1999], p. 170.

15 On notera en revanche que les techniciens du droit ne semblent pas être au Conseil l'émanation des institutions dont ils sont issus et qui revendiquent un pouvoir. Sous François I^{er} par exemple, le chancelier Duprat n'est d'aucune manière un cheval de Troie du Parlement dont il est issu et de la part duquel il est l'objet d'attaques régulières.

Le conseiller peut ainsi être envisagé à la fois comme un courtier et comme un rentier du pouvoir princier¹⁶.

Nécessaire dans l'économie du pouvoir monarchique français, le Conseil du roi est également unique, et cela, malgré les apparences. Si le Conseil avait été un corps ou une juridiction, les différenciations de compétence et de composition entre ses séances auraient pu en masquer ou en rompre l'unité ; mais comme il est, toujours et partout, le roi accompagné de ceux qui l'assistent dans l'administration qui lui est propre, il tire de cette référence perpétuelle à la personne du monarque une unité et une indivisibilité inaltérables. Cette unité est réaffirmée comme un dogme jusqu'au XVIII^e siècle, comme lorsqu'en 1739 les conseillers d'État proclament que « les Conseils n'ont été distingués jusqu'à présent que par leur objet, c'est-à-dire par les différentes natures d'affaires qui y sont portées, ce qui ne donne aucune atteinte à l'unité du Conseil »¹⁷. En effet, l'un des principes fondamentaux du Conseil est qu'il est inséparable de la personne du roi, et qu'il la suit dans tous ses déplacements. La présence constante du Conseil aux côtés du souverain est indispensable. Le roi le loge donc toujours tout près de ses appartements. On tient là une autre caractéristique du Conseil du roi qui est sa dimension domestique, dimension qui est renforcée sous le règne de François I^{er} par sa composition, son fonctionnement et son caractère informel¹⁸. En effet, les conseillers les plus importants sont la plupart du temps des officiers de sa maison et l'on assiste fréquemment à des séances de Conseil réduit dans le cabinet du roi ou dans l'embrasure d'une fenêtre. Cet aspect domestique est conservé jusqu'à la fin de l'Ancien Régime¹⁹. C'est là une composante qui distingue le Conseil de toutes les autres institutions centrales et qui va de pair avec une autre caractéristique qui est que tout ce qui touche à sa composition, sa convocation, ses réunions, sa discipline, son étiquette, sa procédure est à l'entière discrétion du roi. C'est clair pour sa composition notamment : nul ne peut entrer dans le Conseil du roi s'il n'a pas été appelé par lui.

Dans ces conditions, le Conseil n'étant qu'une extension de la personne royale, on ne sera pas surpris qu'il soit omnicompétent. Rien d'important, qu'il s'agisse de diplomatie ou d'affaires intérieures, de finances ou de justice, d'administration ou de guerre n'échappe à la compétence du Conseil. Cette omnicompétence n'empêche pas, encore une fois, que le Conseil ne soit en théorie qu'un organe consultatif, la décision appartenant toujours au roi en dernier ressort. En effet, le souverain ne délègue en rien une quelconque parcelle de son pouvoir à son Conseil. S'il est essentiel que le roi consulte son Conseil avant toute décision importante, il n'est en rien tenu par les avis qu'il peut lui donner.

16 Jan Dumolyn, "Les conseillers flamands au xv^e siècle : rentiers du pouvoir, courtiers du pouvoir" dans Robert Stein éd., *op. cit.*, p. 67-85.

17 Arch. nat., U 870 (« Observations sur la séance du Conseil » par les conseillers d'État (1739), cité par Michel Antoine, *op. cit.*, p. 29.

18 On notera bien sûr que, sur le plan institutionnel, le Conseil n'est pas « domestique » puisqu'il ne relève pas de l'Hôtel.

19 Michel Antoine, *op. cit.*, p. 30.

Toutefois, si le roi est maître de son Conseil, il n'en reste pas moins que ce dernier est une véritable clef de voûte de l'organisation administrative du royaume dont il contrôle le fonctionnement par le jeu des nominations ou des réformes. Il convient également de ne pas oublier non plus qu'en dépit de son poids politique, le Conseil reste aussi une sorte de cour suprême de justice, que le roi agisse par le procédé de l'évocation (depuis le ^{xiv}^e siècle) ou celui de la cassation (beaucoup plus tardif, important en matière administrative à partir de la fin du ^{xvi}^e siècle, mais dont les modalités d'application ne sont définies que par le règlement du Conseil de 1738). Cette composante de l'activité du Conseil engendre progressivement, et de manière clairement visible à partir de la seconde moitié du ^{xiv}^e siècle, la spécialisation de certaines séances (séances des requêtes) qui sont animées par des conseillers spécialisés dans le jugement des affaires soumises au Conseil. C'est ainsi que le Grand Conseil se dégage progressivement du Conseil. Cette formation nouvelle s'autonomise progressivement. Si elle est composée d'un personnel spécifique, elle conserve avec son institution mère la caractéristique d'être un Conseil mobile qui suit le roi dans ses pégrinations ²⁰.

Enfin, un dernier point doit être rappelé. Comme il n'est pas un corps, ni une juridiction, qu'il est inséparable de la personne du souverain et qu'il n'a aucune autorité propre, le Conseil ne peut, en droit, promulguer ou publier aucune décision. Ce n'est jamais lui qui décide, c'est toujours le roi. Dans la pratique, pourtant, on parle par commodité des « arrêts du Conseil ». Il n'en reste pas moins que cette expression est juridiquement et diplomatiquement inexacte. Une formule plus juste serait celle d'« arrêts pris en Conseil » ou d'« actes en Conseil » ²¹.

Telles sont les caractéristiques immuables du Conseil que l'on retrouve au cours des siècles. Que peut-on dire de son fonctionnement au cours de la période qui nous intéresse ?

Le Conseil de Louis XI à François I^{er}

Si l'on s'intéresse au Conseil à la fin du Moyen Âge, il est important, pour commencer, de ne pas perdre de vue que si l'on a affaire à une institution tout à fait essentielle de la machine royale, elle se caractérise avant tout par son caractère non institutionnel ²². S'il est possible d'observer des choses qui peuvent rappeler les *Comités de ministre* du règne de Louis XV ou le *Travail du roi* de Louis XIV, elles ne sont pas nommées comme telles et sont une pratique souple, bien plus qu'une réalité institutionnelle. En effet, cette période précède celle à partir de

²⁰ Ainsi, c'est à Amiens, où réside la cour, que l'évêque Jean de Langeac remplace le chancelier Duprat comme président du Grand Conseil au début du mois de novembre 1532 (BnF, Pièces Originales 1639, f° 164). Voir plus bas.

²¹ Michel Antoine, *op. cit.*, p. 31.

²² Bernard Barbiche, « Le Conseil du roi dans tous ses états. Question de vocabulaire », *La Revue administrative*, 3, 1999, p. 20-26.

laquelle les règlements organisant les activités du Conseil et les répartissant entre des formations spécialisées se multiplient. Ces règlements se comptent par dizaines entre 1557 et 1628. La « diversification du Conseil du roi en formations spécialisées ne s'est amorcée nettement que dans la seconde moitié du XVI^e siècle et s'est précisée dans la première moitié du XVII^e siècle (...) Pendant cette période (1550-1650 environ) se sont détachés successivement du *Conseil d'État*, organe central aux compétences indifférenciées : un puis deux Conseils chargés de la politique générale ; un puis deux Conseils chargés des finances ; enfin un Conseil de caractère purement judiciaire »²³.

Beaucoup de noms pour deux Conseils dans la France de la Renaissance : Conseil étroit, Conseil des affaires, Conseil privé, Conseil des parties, Conseil ordinaire et Conseil d'État

L'omnicompétence du Conseil et notamment la tension entre ses attributions politiques, administratives et judiciaires est susceptible de provoquer un engorgement dans la gestion du royaume. C'est pourquoi des sections spécialisées émergent progressivement du Conseil au cours des siècles. Les flux les plus nombreux sont manifestement constitués par les affaires judiciaires. C'est pour cela qu'à partir du règne de Louis XI, on trouve les traces d'une section judiciaire du Conseil du roi appelé *Grand Conseil*²⁴. Ce Grand Conseil traite essentiellement des affaires qui concernent les grands fiefs, les causes bénéficiales, et, jusqu'en 1539, les procès en matière d'offices. Il s'agit en fait d'une cour de justice souveraine, présidée par le chancelier et à laquelle le roi ne se rend jamais. La naissance du Grand Conseil obéit au même processus que celui observé quelques siècles plus tôt et qui avait vu le Parlement et la Chambre des comptes sourdre de la *Curia regis*. Toutefois, dès le règne de François I^{er}, l'importance du Grand Conseil commence à diminuer, notamment à partir du moment où Duprat s'en détache et cesse de le présider²⁵. De surcroît, les charges de conseillers au Grand Conseil tendent à devenir vénales et transmissibles et échappent donc partiellement au contrôle du pouvoir royal. L'effacement progressif du Grand Conseil engendre la multiplication des séances du Conseil du roi consacrées aux affaires de justice. C'est ainsi que le roi retient certaines évocations et fait juger ces procès au cours de séances spéciales, créant, *de facto*, une nouvelle section judiciaire du Conseil qui prend, sous le règne d'Henri II, le nom de « Conseil privé » ou de « Conseil des parties » (30 octobre 1557). Il semble pourtant que la répartition est au départ plus temporelle qu'institutionnelle : la première partie des séances du Conseil est consacrée aux affaires d'État, la seconde à l'examen des affaires judiciaires,

23 Bernard Barbiche, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, 2001, p. 286-287.

24 Monique Pelletier, *Le Grand Conseil de Charles VIII à François I^{er} (1483-1547)*, Positions de thèses de l'École des Chartes, 1960, p. 85-90.

25 Il semble d'ailleurs que l'importance du Grand Conseil diminue d'autant plus qu'il apparaît comme trop éloigné aux justiciables du royaume (M. Pelletier, *op. cit.*, p. 88-90).

avec participation des maîtres des requêtes. Le témoignage de Matteo Dandolo est intéressant :

Sa Majesté a son Conseil étroit, que l'on pourrait assimiler à notre Conseil des *Pregadi* [requêtes], parce que en son sein se traitent des affaires presque de même nature. Ce Conseil se réunit chaque jour après que Sa Majesté s'est retirée pour dormir, et sa réunion a lieu dans une salle. Y entrent le chancelier, l'amiral [Chabot], monsieur d'Annebault, les révérendissimes cardinaux de Tournon et Du Bellay, qui est le frère de monsieur de Langey, ledit seigneur de Langey, le révérend et illustrissime [cardinal] de Ferrare, seul Italien (on n'en vit plus aucun depuis le seigneur Jacques Trivulce), le révérendissime évêque de Soissons et le secrétaire Bayard, qui s'occupe des expéditions et des mandements de sa Majesté, comme les privilèges, grâces et choses similaires.²⁶

Ainsi, malgré l'affirmation de Du Tillet selon laquelle François I^{er} et ses prédécesseurs avaient divisé le Conseil en trois composantes (la guerre et les affaires d'État, les finances, la justice), il semble bien que le Conseil sous François I^{er} se soit plutôt caractérisé par une double composante : le Conseil étroit (qui se tient le matin), qui traite des affaires politiques et qui met au point les édits, et le Conseil privé (qui se tient l'après-midi) où se déroulent les requêtes et où l'on procède à l'expédition des actes. Le règlement de 1557 formalise la séparation en prévoyant des réunions spécifiques deux jours par semaine pour « vaquer au fait des particuliers et rendre raison et justice à chacun ». C'est ce Conseil de l'après-midi qui prend sous Henri III le nom de Conseil d'État. Dans la seconde moitié du siècle, les conseillers qui rendent la justice à ce Conseil n'ont, sauf exception, leur entrée qu'à ce Conseil (par exemple les 5 présidents du parlement de Paris). Ce *Conseil ordinaire* ou *Conseil d'État* est composé de quelques dizaines de conseillers et est présidé par le chancelier²⁷. Il se déroule en général en l'absence du souverain. Saint-Mauris, ambassadeur impérial en France au début du règne d'Henri II écrit que le roi participe parfois au Conseil d'après dîner, mais tous les jours au Conseil du matin, qu'il appelle « Conseil estroit »²⁸. Le *Conseil privé* ou *Conseil d'État* a une compétence aussi large que technique : affaires et contentieux administratifs et fiscaux, différends nés de l'exécution des ordonnances, audience des députations urbaines, questions d'administration militaire et affaires consulaires. Ainsi, en août 1544, la ville de Senlis envoie une délégation à Tournon, Bayard « et autres du Conseil privé »²⁹. On sait que le connétable et le chancelier y siègent et même qu'ils s'y sont affrontés³⁰.

26 Eugenio Alberi, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato durante il secolo decimo sesto*, Florence, 1839-1863, série I, t. IV, p. 33-35. Cité et traduit par François Nawrocki, *L'amiral Claude d'Annebault*, thèse inédite de l'université Paris IV, soutenue le 7 mars 2009, p. 520.

27 Sur le Conseil d'État, voir Roger Doucet, *Les institutions de la France au xv^e siècle*, 1948, I, p. 144-146.

28 Charles Paillard, « La mort de François I^{er} », *Revue historique*, V, 1877, p. 112.

29 AM Senlis, BB 6, f^o 10r^o, 17v^o et 31 v^o. Cité par David Potter, *op. cit.*, p. 317.

30 Saint-Vincent à Charles Quint, 16 février 1541, Vienne Haus-Hof-und Staatsarchiv [désormais *HHSA*], Frankreich, 9 (cité par David Potter, *op. cit.*, p. 317).

Cette apparition du *Conseil privé* correspond à la mise en place d'une distinction, essentielle pour le xvii^e siècle, entre les Conseils politiques (dits de gouvernement) présidés par le roi en personne et les Conseils contentieux ou Conseils de justice et d'administration présidés par le chancelier³¹. Ce que l'on observe pour le règne de François I^{er} prouve que cette réalité existe bel et bien dès la première moitié du xvi^e siècle. Toutefois, le degré d'institutionnalisation de ce *Conseil des Affaires* ou *Conseil étroit* est encore très faible et ses délibérations, par exemple, ne font pas l'objet de procès-verbaux, même si c'est lui qui décide des grandes orientations de la politique, de la diplomatie et de la guerre³². Sa composition, réduite, varie en fonction des affaires qui y sont abordées. On notera toutefois que dans le « roolle de ceulx que le Roy veult entrer en son Conseil pour le fait de ses finances » de février 1543, François I^{er} établit une distinction presque officielle entre Conseil étroit et élargi et que dans cette optique, ce sont les finances qui servent à départager les conseillers³³. Il n'existe pas toutefois, à proprement parler, de *Conseil des finances* pour le règne de François I^{er}³⁴. Ce Conseil politique ou exécutif a sans doute toujours existé puisqu'il est ce dont a besoin le souverain pour prendre ses décisions. Toutefois, aucun règlement n'en fixe le fonctionnement, la composition ni même l'existence. Aucune procédure, aucun arrêt ou presque. On ne dispose pour en connaître le fonctionnement que de sources indirectes, notamment les correspondances diplomatiques et, dans une moindre mesure, les Mémoires.

Encore une fois, il est absolument essentiel de ne jamais perdre de vue que le Conseil est à cette époque quelque chose de tout à fait informel et qu'il ne faut à aucun prix systématiser de manière trop rigide une réalité qui ne s'y prête guère. Cela est manifeste si l'on examine les appellations du Conseil, telles que Conseil étroit, Conseil des affaires, Conseil privé, Conseil des parties, Conseil ordinaire et Conseil d'État.

Il semble que dans les années 1520 et 1530, le terme de *Conseil étroit* ait été utilisé de manière presque indifférenciée avec celui de *Conseil privé*. À partir du milieu des années 1530, le terme de *Conseil étroit* s'impose au détriment de celui

31 Jean-Louis Harouel, Jean Barbey, Eric Bournazel, Jacqueline Thibaut-Payen, *op. cit.*, p. 328 ; Bernard Barbiche, *op. cit.*, p. 131-132, 289-290.

32 On notera que, même au cours des siècles suivants, il n'y a pas eu (sauf exception) de procès-verbaux du Conseil (cf. Bernard Barbiche, *op. cit.*, p. 304).

33 BnF, ms frçs 3005, f^o 109, et BnF, ms Clair. 339, f^o 3, et copie tardive dans les portefeuilles Fontanieu, BnF, NAF 7695, f^o 285-286, « roolle de ceulx que le Roy veult entrer en son Conseil pour le fait de ses finances » ; publié en appendice de la thèse latine de Francis Decrue de Stoutz, *De consilio Regis Francisci I*, Paris, 1885, p. 91-92.

34 L'émergence d'un Conseil des finances est un phénomène complexe et tout sauf univoque. Si le rôle de 1543 évoque le Conseil « estably tant pour les dictes finances que pour les matières d'estat », il faut attendre 1560 pour que l'appellation de « Conseil des finances » se développe pour désigner les séances consacrées spécifiquement aux problèmes financiers. Et ce n'est que le 23 octobre 1563, qu'un texte normatif prescrit la tenue d'un Conseil pour les finances (Bernard Barbiche, *op. cit.*, p. 256, 281, 288. Roger Doucet, *op. cit.*, I, p. 149-152). Toutefois, ce « Conseil des finances » fait retour en 1600 au Conseil dont il était issu. Ce dernier prend alors le nom de « Conseil d'État et des Finances ».

de *Conseil privé*³⁵. L'ambassadeur de l'empereur, François Bonvalot, qualifie quant à lui Jean Du Bellay de « membre du *conseil d'État* »³⁶. En fonction des sources et de la nationalité des ambassadeurs, il importe donc de retenir que l'appellation de *Conseil d'État* est anachronique dans la bouche d'un Français (mais qu'un impérial peut l'employer dès le règne de François I^{er}), que l'appellation de *Conseil étroit* peut désigner le Conseil de l'après-midi chez un Italien (qui parlera alors de *Conseil très étroit* pour le Conseil du matin), qu'un Anglais pourra désigner le Conseil étroit comme *Conseil privé*. Pour les besoins de l'analyse, il est donc surtout utile d'opposer le « Conseil du matin » (*Conseil étroit* ou *Conseil des affaires*), qui est un Conseil politique, et le « Conseil de l'après-midi » (*Conseil privé* ou *Conseil d'État* dans la seconde moitié du xvi^e siècle) qui est un Conseil juridique.

Toutefois, *Conseil étroit* et *Conseil privé* restent parfois difficiles à différencier de la même manière que *Conseil du matin* et *Conseil de l'après-midi*. En janvier 1532 par exemple Jean Du Bellay écrit que « cest après-disner (...) [François I^{er}] a occupé en son Conseil troys ou quatre bonnes heures » à traiter des affaires générales de l'État³⁷. Le 24 avril 1542, le Conseil du matin, après avoir traité des affaires générales est réuni à nouveau après le déjeuner, dans une composition légèrement différente pour traiter des affaires militaires³⁸. En décembre 1541, William Paget, ambassadeur du roi d'Angleterre affirme que le travail est tel que le Conseil, constitué de Chabot, Poyet, Annebault, des cardinaux de Tournon, de Ferrare et Du Bellay se réunit de l'aube jusqu'à 6 heures du soir³⁹. Le 4 janvier suivant, le rythme est un peu moins soutenu, mais reste très lourd⁴⁰. Pour désigner ce Conseil très actif qui traite des affaires de l'État, Paget, sans doute influencé par le vocabulaire anglais, parle de « Privy Council ». En 1544, après un Conseil prolongé dans sa chambre tôt dans la matinée, François I^{er} donne une audience à l'ambassadeur impérial au sujet de la paix de Crépy, puis se rend

35 David Potter, *op. cit.*, p. 100. F. Decrue, *De consilio Regis*, app. II et III, p. 58. *Ambassades de Jean Du Bellay*, p. 109, 114, *Correspondance du cardinal Jean Du Bellay*, R. Scheurer et Loris Petris éd., Paris, 1969-2012, I, p. 195 n, 197 (Jean Du Bellay y évoque le « Conseil estroit »).

36 V.L. Bourrilly et C. Weiss, « Jean Du Bellay, les Protestants et la Sorbonne », *BSHPF*, 52, 1903, p. 114.

37 *Correspondance du cardinal Jean Du Bellay* [désormais *CCJDB*], Rémy Scheurer et Loris Petris éd., Paris, 1969-2012, I, p. 250.

38 Le Conseil est réuni à nouveau après le « dîner » autour du roi, avec le chancelier, l'amiral Chabot, Claude d'Annebault « and three of his generals, as they call them here », sans doute Galiot (artillerie), Brissac (cheval-légers) et son père René de Cossé (gens de pied) (*Letters and Papers, Foreign and Domestic of the reign of Henry VIII*, J.S. Brewer, J. Gairdner et R.H. Brodie éd., Londres, 1862-1910 [désormais *LP*], XVII, p. 149, n° 269. William Paget à Henri VIII, Rivière, 24 avril 1542. Voir aussi François Nawrocki, thèse citée, p. 519.

39 *LP*, XVI, 1427 (7 décembre 1541).

40 «The Privy Council here have dissolved their continual sitting; but, since he last wrote, some of them have sat harder than before, for, for four or five days after the coming of "him of Liege" those of the Privy Council attending on the King at his dinner talked only of their secret matters, the ushers setting the meat upon the table and departing" (*LP*, XVI, 1427, Paget à Henri VIII, 4 janvier 1542).

à la messe. Au moment de franchir le pas de sa porte, on lui remet un paquet de lettres venues d'Italie. Il les ouvre lui-même et en lit deux ou trois, puis les remet toutes entre les mains des secrétaires Bochetel et Bayard ⁴¹. En 1554, à Compiègne, le roi, après avoir donné quelques audiences après le dîner, passe deux heures avec les cardinaux de Lorraine, de Tournon et de Guise et le duc de Guise à « parler des affaires », tandis que le connétable les quitte pour se rendre au Conseil ⁴². Il est donc très clair qu'il est impossible de séparer absolument les deux Conseils et la répartition qu'ils opèrent entre les différentes affaires. De surcroît, les ambassadeurs discutent parfois avec les conseillers sans le roi. Ainsi, en juin 1541, les cardinaux de Tournon, Du Bellay, de Lorraine et de Ferrare amènent un ambassadeur du pape auprès du roi. Ce dernier l'écoute dans sa chambre privée. Puis le roi se retire dans sa garde-robe et laisse l'ambassadeur d'Angleterre s'entretenir avec son Conseil ⁴³.

Ainsi, il n'est pas toujours facile de distinguer *Conseil du matin* et *Conseil de l'après-midi*, *Conseil étroit* et *Conseil privé*. Par ailleurs, il est essentiel de ne pas perdre de vue qu'il y a bien d'autres endroits où un souverain peut trouver conseil qu'à son Conseil ⁴⁴. Les principaux conseillers du roi jouent d'ailleurs ce rôle de conseiller en dehors des réunions. Ainsi, si le Conseil dans sa dimension exécutive peut prendre la forme d'une réunion en petit effectif, elle peut également revêtir une forme encore moins formelle qui peut être une audience individuelle ou encore un entretien dans l'embrasure d'une fenêtre. Il convient également d'évoquer ceux que François Nawrocki appelle les « antichambres de la décision » (la duchesse d'Étampes, le cardinal de Meudon, Marguerite de Navarre par exemple) qui, sans participer au Conseil, ou alors en y participant de manière tout à fait exceptionnelle, peuvent influencer par le contrôle relatif de certains conseillers ou par l'oreille du roi. On le voit, ce qu'il faut retenir, ce n'est pas le nom du Conseil, qui n'est pas établi avec fermeté, c'est plutôt la souplesse de cet instrument de gouvernement, qui s'ajuste en permanence.

Favori, principal conseiller et protecteurs du Conseil

La composition diverse du Conseil en fonction des moments et les conceptions divergentes d'un Conseil représentant une large société politique ou bien d'un Conseil resserré impliquent plusieurs types de gouvernement. Dans le cas du Conseil large, on peut parler du « gouvernement par Conseil » tandis que dans le cas du Conseil restreint, on pourrait parler de « gouvernement par le Conseil » ⁴⁵. Dans ce deuxième cas, il faut également faire la part entre le principal conseiller, souvent un favori, et les quelques conseillers qui viennent juste derrière et qui ont souvent une dimension

41 Vienne, HHSA, Frankreich, Varia 5, f° 171v° (cité par David Potter, *op. cit.*, p. 104 et 318).

42 BnF, ms frçs, 4052, f° 19 et 47-48 (cité par David Potter, *op. cit.*, p. 104 et 318).

43 *LP*, XVI, 895.

44 Peter Lewis, « Être au Conseil au xv^e siècle », dans *Guerre, pouvoir et noblesse au Moyen Âge. Mélanges en l'honneur de Philippe Contamine*, Jacques Paviot et Jacques Verger éd., Paris, 2000.

45 Philippe Hamon, *Les Renaissances. 1453-1559*, Paris, Belin, 2009, p. 214-216.

technicienne plus prononcée. Or, indiscutablement, la France de la fin du Moyen Âge est marquée par une succession d'individus, véritables protecteurs du Conseil qui s'imposent plus ou moins longtemps et avec plus ou moins d'ampleur dans la faveur du roi et à la tête de son Conseil. Dans ce contexte, quelles sont les attributions réelles du principal conseiller ? Quelle est la nature de son pouvoir et de son influence ? Comment fonctionne le Conseil sous sa domination ?

On peut prendre deux exemples : ceux de Guillaume Briçonnet et de Georges d'Amboise, qui rappellent la situation que l'on observe sous François I^{er} avec Anne de Montmorency puis Claude d'Annebault. On trouve sous la plume de Commynes la dénonciation de « ceulx qui gouvernoient ledict Roy »⁴⁶, « ceulx qui (...) conduysoient [Charles VIII] »⁴⁷, comme si le roi n'était plus maître du jeu. Il s'arrête tout particulièrement sur Briçonnet. Selon lui, « le cardinal de Saint Malo, qui estoit celuy qui conduisoit tout »⁴⁸ est tellement puissant que le roi est en fait gouverné par lui. Briçonnet est-il, comme l'affirme Commynes, le chef du Conseil et le véritable chef du royaume sous Charles VIII ?

« Le Roy (...) estoit craintif de desplaire a ceulx a qui donnoit le credit, et par especial a ceulx qui manyoient ses finances, comme ledict cardinal, ses freres et parens. Et est bel exemple pour les princes, car il fault qu'ilz preignent la payne euls mesmes de conduyre leurs affaires et qu'ilz y en commectent six pour le moins, et quelquefois en appeler d'autres, selon les matieres, et les tenir presque esgaulx ; car, s'il y en a ung si grand que les autres le craignent (comme fit le roy Charles huytiesme et a fait jusques icy, qui tousjours en a eu ung), cestuy la est roy et seigneur quant à l'effet. »⁴⁹

En fait, Bernard Chevalier a démontré que, contrairement aux accusations de Commynes selon lequel Guillaume Briçonnet aurait poussé à la guerre pour obtenir un chapeau de cardinal, il s'est en fait contenté de se rallier tardivement aux idées défendues par d'autres au premier chef desquels se trouve le roi Charles VIII⁵⁰.

Georges d'Amboise également s'impose indiscutablement comme le principal conseiller de Louis XII, de 1498 à 1510. Les témoignages des contemporains sont unanimes. Là encore, à les en croire, il est celui qui dirige vraiment le royaume. Dès les années 1490, son influence auprès du duc d'Orléans est soulignée par les

46 Philippe de Commynes, *Mémoires*, Joël Blanchard (éd.), Genève, 2007, I, p. 516. Commynes rapporte d'ailleurs qu'il n'ose s'opposer aux conseillers de Charles VIII « pour ne me faire point ennemy de ceulx a qui il donnoit auctorité, qui estoit si grande, quant il s'i mectoit, que beaucoup trop. » (Philippe de Commynes, *op. cit.*, I, p. 633).

47 Philippe de Commynes, *op. cit.*, I, p. 535.

48 Philippe de Commynes, *op. cit.*, I, p. 690.

49 Philippe de Commynes, *op. cit.*, I, p. 690-691.

50 Bernard Chevalier, *Guillaume Briçonnet (v. 1445-1514). Un cardinal-ministre au début de la Renaissance*, Rennes, 2006, p. 177-181.

ambassadeurs⁵¹. En 1498, un ambassadeur de Mantoue écrit que « monsignor de Rovano, [est] primo homo apresso a sua maestà ». Par la suite, les instructions à Francesco Soderini affirment que « perché la Maestà del Re, per quello che si è visto sempre, si rimette in tutte le cose al reverendissimo cardinale de Rouen ». Pour Jean d'Auton, Georges d'Amboise jouit « de la parfaicte amour et singuliere fiance du roi » et « avoit parfaicte amour et singuliere fiance [...] auquel, dela les mons, donna charge de toutes ses choses, et pouvoir auctorisé sur icelle, pour en faire et ordonner comme si par luy mesme en estoit disposé ». Pour l'ambassadeur de Florence, Georges d'Amboise et Pierre de Rohan sont « les deux premiers gouverneurs de tous les faits du roi ». Selon le légat, qui parle de Georges d'Amboise en 1507, « Ipse est vere Rex Franciae ». Enfin, pour Guicciardini, Georges d'Amboise « era el pondo d'ogni cosa ». Selon l'historien italien, l'influence de Georges d'Amboise est à ce point considérable qu'il constitue un obstacle à un éventuel rapprochement entre Louis XII et Jules II. D'ailleurs, selon Guicciardini, l'influence de Georges d'Amboise est telle que Louis XII est désemparé au moment de la maladie de son principal conseiller⁵². Une phrase sibylline sur son tombeau semble également évoquer sa toute puissance sur le roi (et même le pape)⁵³. Selon Guicciardini, donc, la mort de Georges d'Amboise laisse le roi embarrassé⁵⁴. Pourtant, en dépit de ce qu'avance l'historien italien, le pouvoir royal n'est pas décontenancé à la mort du cardinal et Robertet prend la suite de Georges d'Amboise, comme le constate l'ambassadeur florentin. Ce dernier précise qu'il est assisté par Étienne Poncher, Boucicaut (*sic*, mais il s'agit en fait sans doute d'Imbert de Batarnay, seigneur du Bouchage), et Raoul de Lannoy, bailli d'Amiens. D'après ses informations, le chancelier, Jean de Ganay

51 « la quale chiesa è d'una grandissima importanza e reputazione; e di qua è suta data dal capitolo e da Sua Maestà a l'arcivescovo de Narbonne, che è il cuore e consiglio di M. d'Orléans, in modo che, sdegnati di questa collazione contro il Papa, il Rè tenne il dì medesimo gran consiglio... » (Francesco della Casa a Piero de' Medici, Orléans, 31 agosto 1493, in G. Canestrini, A. Desjardins, *Négociations diplomatiques de la France avec la Toscane*, Paris 1859-1886, t. I, p. 248-249). Je remercie Flaminia Bardati de m'avoir signalé cette référence et la plupart de celles qui sont utilisées dans ce paragraphe.

52 Benedetto Capilupi à Francesco Gonzaga, Milano 11 giugno 1498, dans *Carteggio degli oratori mantovani alla corte sforzesca (1450-1500)*, a cura di F. Leverotti, XV, 1495-1498, a cura di A. Grati, A. Pacini, Roma 2003, p. 354 ; Istruzioni a Francesco Soderini e Luca degli Albizzi, in G. Canestrini, A. Desjardins, *Négociations...*, cit., t. II, p. 68 ; Jean d'Auton, *Chroniques de Louis XII*, éd. pour la SHF par R. de Maulde La Clavière, 4 vol., 1889-1902, t. III, p. 313 ; t. II, pp. 25-26 ; Canestrini-Desjardins, *op. cit.*, II, p. 79, instructions données le 22 novembre 1503 à Niccolo Valori, ambassadeur de Florence, qui aura des lettres de créance pour eux ; *Itinerarium legationis Cardinalis Sancta Praxedis ad Regem Franciae Ludovicum XII qui tunc Janua erat Anno 1507*, Archivio Segreto Vaticano, *Fondo Pio*, 15, f. 140r ; F. Guicciardini, *Storie Fiorentine*, dans *Opere V. De Capreris* éd., Milano-Napoli 1953, p. 230 ; Guicciardini, *Histoire d'Italie*, J.L. Fournel et J.C. Zancarini éd., Paris, 1996, I, p. 632, 630.

53 PASTOR ERAM CLERI. POPULI PATER. AUREA SESE LILIA SUBDEBANT. QUERCUS ET IPSA MIHI - MORTUUS EN JACEO. MORTE EXTINGUUNTUR HONORES. AT VIRTUS MORTIS NESCIA MORTE VIRET. « AUREA SESE LILIA SUBDEBANT. QUERCUS ET IPSA MIHI » pourrait être traduit par « Les lys dorés [Louis XII], et jusqu'au chêne lui-même [Jules II], se soumettaient à moi ».

54 Guicciardini, *op. cit.*, I, p. 652-653.

depuis 1507, avait intrigué pour « avoir le gouvernement », mais, dit-il encore, il n'avait pas la capacité pour diriger l'État et de surcroît n'était pas assez travailleur pour le faire⁵⁵. Machiavel confirme les propos du Florentin et poursuit la liste en évoquant Artus Gouffier, gouverneur de François d'Angoulême depuis 1506. Il précise toutefois que, « en réalité, ce sont Robertet et monseigneur de Paris qui gouvernent tout ». Il va même plus loin en affirmant qu'« il n'y a que Robertet qui soit au courant de tout »⁵⁶. Robertet remplace alors Georges d'Amboise jusque dans l'intimité du roi. Il est admis dans sa chambre, dîne et chasse avec lui⁵⁷. Dans ses mémoires, Fleuranges propose une analyse comparable⁵⁸. Ainsi, la mort de Georges d'Amboise (25 mai 1510) libère les seconds couteaux qui s'imposent alors, avec en tête Ymbert de Batarnay, Étienne Poncher et Florimond Robertet. On signalera aussi l'apparition d'un nouveau, destiné à une brillante carrière, Antoine Duprat⁵⁹. Le fait que la mort en mai 1510 de Georges d'Amboise ne se traduise pas par une désorganisation du sommet de l'État est un indice de la nature de son influence. Quoi qu'en dise Philippe de Commines et les autres observateurs mentionnés, il est rare qu'un conseiller soit tout puissant. Le roi, même lorsqu'il s'aide d'un conseiller qui a pris le pas sur les autres, possède toujours en réserve des conseillers prêts à suppléer le favori en cas de nécessité. Une étude des présences au Conseil au cours du règne de Charles VIII et de Louis XII montre bien cet état de fait. Briçonnet et Georges d'Amboise ne sont jamais tout à fait seuls aux affaires. Non seulement, Briçonnet doit tenir compte d'Étienne de Vesc, mais en outre, d'autres conseillers sont également bien présents, qui l'empêchent de tout contrôler. Le duo qu'il forme avec Étienne de Vesc n'est pas sans rappeler la prééminence limitée de Georges d'Amboise encadrée par Florimond Robertet et Étienne Poncher, ainsi que, plus tard, celle de Montmorency, limitée par la position en embuscade de l'amiral Chabot, celle de Sully par la puissance secondaire mais bien réelle de Villeroy, principal secrétaire d'État.

55 Canestrini-Desjardins, *op. cit.*, II, p. 515, Lyon, 13-14 juin 1510.

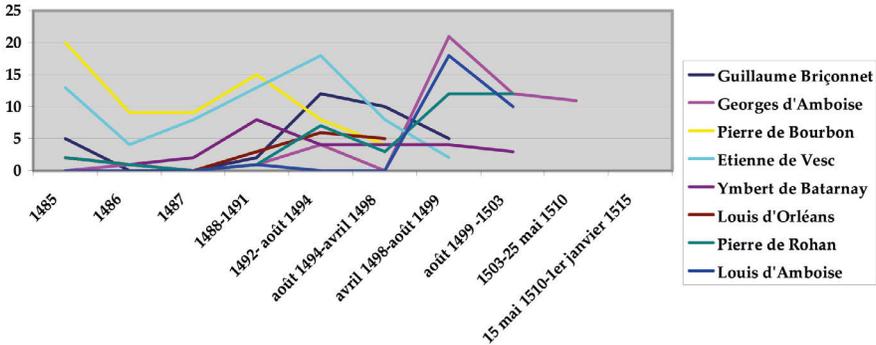
56 Machiavel, *Œuvres complètes*, texte présenté par Edmond Barinco, Paris, 1952, p. 147 et *Toutes les lettres*, t. II, p. 240. Fleuranges dit à peu près la même chose (*Mémoires*, t. I, p. 151).

57 R. de Maulde La Clavière, *Diplomatie...*, *op. cit.*, t. III, p. 3 et 11.

58 « Le trésorier ... pour lors gouvernoit tout le royaume, car ... c'estoit l'homme qui estoit des plus approchiez et qui avoit beaucoup veu, tant du temps du roy Charles et du roy Loys ; et, poinct de faulte, c'estoit l'ung des hommes le mieuls entendu que je pense guaires avoir veue et de meilleur esprit et tant qu'ilz c'est mellée des affaires de France et qu'ilz en a eu la totale charge, il en a eu cest honneur qu'ilz se sont merueilleusement bien portée » (*Mémoires*, *op. cit.*, t. I, p. 151).

59 Mikhaël Harsgor, thèse citée, p. 436. On signalera aussi la présence régulière, mais institutionnelle du chancelier Jean de Ganay (10 mentions).

Présences au Conseil sous Charles VIII et Louis XII



Le principal conseiller relais de la volonté royale, filtre, fusible et broker

La nature même du conseiller du roi à l'époque consiste peut-être, plus que tout, à défendre la volonté du roi, plus qu'à décider de la politique du royaume. Le rapport de Cavalli est de ce point de vue intéressant, selon lequel la nature du pouvoir des principaux conseillers consiste en la mise en œuvre de la décision souveraine. L'intervention du principal conseiller se situe alors en aval de la décision royale⁶⁰. On peut se demander de manière générale dans quelle mesure la fonction principale du conseiller n'est pas de servir d'intermédiaire entre le roi et ses sujets, en faisant remonter, certes, la rumeur du royaume, mais en faisant descendre également vers le royaume ou ses représentants, l'humeur du roi et sa volonté. Le principal conseiller est donc un intermédiaire entre le roi et ses interlocuteurs. C'est aussi un écran dressé autour de sa personne, qui participe à engendrer l'image d'un souverain littéralement hors du commun. Le principal conseiller favori est en effet une sorte de « filtre de l'information » (François Nawrocki). C'est lui qui reçoit les ambassadeurs étrangers et les envoyés du roi, et qui juge de l'intérêt d'une rencontre avec le roi. C'est en effet le conseiller favori qui gère les audiences du roi⁶¹. Cette configuration ne va pas sans une certaine ambiguïté pour le détenteur réel du pouvoir, l'individu écran pouvant suggérer l'idée que c'est lui qui gouverne le royaume. Mais là encore, le roi y trouve son compte qui peut toujours, en cas d'échec, rejeter la responsabilité sur son favori qui joue alors le rôle de « fusible ». C'est le cas de Bonnivet qui trouve la mort à Pavie, mais également, au cours de disgrâces passagères, de Chabot et de Montmorency, avant que ce dernier ne connaisse une disgrâce définitive sous François I^{er}. « Fusible », le principal conseiller sert ainsi à l'occasion de *doublure* au

60 E. Alberi, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato durante il secolo decimo sesto*, Florence, 1839-1863, Série, I, I, p. 238-239.

61 Sur Philippe Chabot gestionnaire des audiences du roi, voir E. Alberi, *op. cit.*, I, IV, p. 33-35. Sur Claude d'Annebault gestionnaire des audiences du roi, voir Arch. di Stato di Mantova, A.G. 640, Gian Battista Gambara à la duchesse de Mantoue, Soissons, 6 août 1543 et François Nawrocki, thèse citée, p. 544-547 (« Les audiences du roi »).

monarque. Cette dimension apparaît également lorsqu'il s'impose comme *broker*, c'est-à-dire comme courtier ou principal médiateur pour l'obtention des faveurs royales⁶². En effet, par les offices qu'il détient et tout particulièrement celui de grand maître, et par son influence politique, le principal conseiller de François I^{er} agit comme intermédiaire dans les largesses du roi en direction de ses sujets. En dehors des cas particuliers de Louise de Savoie et de la duchesse d'Étampes, c'est en effet toujours le principal conseiller qui est le mieux placé pour attribuer honneurs, charges, pensions et bénéfices. Le ministre-favori est ainsi un « *patronage manager* », organisant la distribution des charges et canalisant les mécontentements éventuels. D'une certaine manière, le principal ministre se substitue à son souverain dans les tâches d'arbitrage de la faveur royale susceptibles de compromettre la dignité monarchique. Pour autant, la puissance du pouvoir royal est telle que, si les fonctions du principal ministre se traduisent naturellement par la constitution d'une clientèle personnelle, celle-ci n'est pas toute puissante. Les clientèles de Georges d'Amboise ou Anne de Montmorency, ont un effet centripète qui concourt à imposer la cour comme LE centre de patronage qui compte au cœur du royaume. L'influence du principal conseiller peut toutefois rencontrer ses limites lorsqu'elle aborde certains dossiers techniques, et notamment celui des finances.

Le principal conseiller « tuteur financier » ?

Dans ce secteur de gouvernement, la fidélité des hommes et leur intelligence politique peuvent buter sur une faiblesse toute simple, l'incompétence ; la difficulté qu'il y a à équilibrer un budget, à faire correspondre l'argent qui sort et l'argent qui entre. Il est particulièrement difficile pour un noble d'épée de pénétrer toutes les subtilités d'un secteur aussi complexe⁶³. On ne saurait donc surestimer l'influence en ces matières des secrétaires des finances, qui, par leur fonction, sont proches du Conseil, et, par leur profil, sont informés des réalités financières. Pour autant, il n'est pas question pour le souverain de remettre les décisions en matière de finances à un groupe de spécialistes. Seuls le principal conseiller et son entourage immédiat connaissent les besoins de l'État. Une fois de plus, c'est la figure de l'intermédiaire qui apparaît chez le principal conseiller, cette fois-ci entre le roi et les techniciens des finances. Philippe Hamon a ainsi montré comment on assiste, dans le second quart du xvi^e siècle, à une redistribution des cartes entre les deux pratiques du contrôle et de la délégation, autrement dit à une reprise en main des finances par le Conseil du roi et quelques proches.

Chanceliers, secrétaires et maîtres des requêtes

Au cœur du Conseil ou à sa périphérie, quelques officiers jouent un rôle tout à fait essentiel. Parmi eux, le chancelier, les secrétaires et les maîtres des requêtes.

62 Sharon Kettering, *Patrons, Brokers and Clients in seventeenth Century France*, Oxford-New York, 1986.

63 Même si les exemples de René de Savoie, Guillaume Gouffier, François de Tournon ou, plus tard, de Sully, montrent que cela n'est pas impossible.

Le chancelier

En théorie, le chancelier n'est en dignité que le deuxième des grands officiers après le connétable. Toutefois, la place qu'il occupe au cœur des institutions centrales est prépondérante. Cette prépondérance s'explique par le statut ambigu de la fonction de chancelier qui relève de sphères aussi diverses que celles de la justice, de l'administration et du gouvernement. Plus que d'autres institutions encore, il symbolise la multifonctionnalité des offices médiévaux. En France, le chancelier est assez souvent un ecclésiastique (20 chanceliers sur 48 sont des ecclésiastiques, entre 1328 et 1573). L'office, supprimé en 1227, est rétabli en 1315. Son titulaire est nommé par le roi (sauf de 1372 à 1441 où il est élu par une large assemblée). Le titre principal de ses fonctions réside dans le fait qu'il est dépositaire du sceau de France, qu'il appose sur les actes royaux. Il doit s'assurer de la régularité de ces actes et peut donc être amené à refuser l'apposition du sceau s'il juge les lettres contraires aux ordonnances ou préjudiciables aux intérêts du roi. Le chancelier s'impose progressivement comme chef de la justice. À partir de là, ses compétences s'élargissent à des besoins administratives et gouvernementales. C'est ainsi que sa charge prend progressivement, selon certains, l'apparence d'une « lieutenance du roi dans les affaires du royaume ». En théorie, c'est lui qui préside le Conseil en l'absence du roi ; il participe à l'élaboration des lois et à la nomination des officiers ; il est la « bouche du roi »⁶⁴. Le règne de François I^{er} est particulièrement intéressant dans l'histoire des chanceliers et de leur rôle au Conseil en ce sens qu'il permet de souligner la distance qui sépare la théorie de la pratique et qu'il correspond en même temps à une période au cours de laquelle les choses se précisent.

Tout d'abord, il importe de rappeler que les chanceliers, comme les autres conseillers du roi, sont avant tout des agents polyvalents : on les croise souvent dans des missions d'ordre logistique ou financier. Ils constituent ainsi des ponts avec toute l'administration judiciaire. Car les chanceliers ne sont pas des hommes seuls ; ils sont entourés d'équipes qui nous échappent largement - un peu comme les équipes qui entourent les secrétaires d'ailleurs.

Sur la distance qui sépare la pratique de la théorie, plusieurs points doivent être évoqués. Sur le chancelier comme « bouche du roi » par exemple, on dispose du témoignage des ambassadeurs de Charles de Habsbourg qui, à Compiègne en février 1515, ont la surprise de voir le roi, malgré la présence de Duprat et d'autres conseillers, faire lui-même réponse à l'exposé de leur charge⁶⁵. Par ailleurs, s'il est vrai que, sous François I^{er}, le chancelier est le chef né du Conseil, il s'agit de celui qui traite des questions judiciaires, donc plutôt du Conseil qui se tient l'après-midi et qui deviendra le Conseil d'État dans la seconde moitié du siècle. Cela revient à poser la question de l'influence politique des chanceliers, particulièrement délicate à évaluer. Il faut en effet faire la part entre le statut du chancelier et ce qu'en fait l'homme qui détient

64 Jean-Louis Harouel, Jean Barbey, Eric Bournazel, Jacqueline Thibaut-Payen, *op. cit.*, p. 321.

65 K. Lanz éd., *Correspondenz des Kaisers Karl V.*, t. I, Leipzig, 1844, p. 6.

l'office. Pour le règne de François I^{er}, par exemple, on observe des profils de cancellariat très divers, entre Antoine Duprat (chancelier de 1515 à 1535), Antoine Du Bourg (1535-1538), Guillaume Poyet (1538-1542) et François Olivier (1545-1551) ⁶⁶.

Antoine Duprat bénéficie de plusieurs caractéristiques qui assurent son poids politique. D'abord, ce n'est pas un nouvel arrivant lorsqu'il devient chancelier, puisqu'il a 52 ans et qu'il a derrière lui une longue et brillante carrière de magistrat. Ensuite, il évolue en toute sécurité car il est sous la protection de Louise de Savoie. Enfin, il s'appuie sur tout un réseau de familles auvergnates qui lui confère une assise solide. Autant d'éléments qui peuvent lui assurer une certaine autonomie et un poids politique. Du Bourg en revanche est réduit à sa fonction au sens où il se trouve là parce que Duprat l'a placé là. Lorsque Duprat disparaît, il semble sans doute naturel au roi de se tourner vers Du Bourg. Pour autant, le favori du moment est Montmorency. Du Bourg doit donc travailler avec le grand maître, mais il n'a pas la main. Son successeur en revanche, Guillaume Poyet, est une créature de Montmorency et disparaît d'ailleurs institutionnellement et politiquement à la suite de son patron. François Olivier, qui lui succède en 1545, est très largement dépourvu d'influence. Il est d'ailleurs symptomatique de son faible poids politique que lorsque le 3 avril 1547, Henri II tient son premier Conseil, il soit le seul rescapé du Conseil de François I^{er} ⁶⁷. Il semble donc que le chancelier exerce une influence politique pleine et entière à partir du moment où il est proche du « protecteur du conseil », en l'occurrence Louise de Savoie pour Duprat et Montmorency pour Poyet.

Toutefois, dès que l'on a besoin d'un document officiel, c'est au chancelier que l'on s'adresse. Dispose-t-il alors d'une marge de manœuvre ou n'est-il qu'un greffier de la décision politique ? En théorie il peut demander à ce que l'on réévalue une décision politique ou refuser de sceller un acte qui lui paraît mauvais ⁶⁸. On dispose, pour le règne de François I^{er} d'exemples où Duprat, Du Bourg ou Poyet rechignent à apposer le sceau. C'est particulièrement vrai dans le cas de Poyet à tel point que Paget écrit le 9 août 1542 que :

« The commun bruite asscribeth his ruyme to that he would not seale certain writings at the Kinges commaundement » ⁶⁹.

66 Techniquement chancelier jusqu'en 1545, Poyet perd les sceaux en 1542, englobé dans la débâche montmorencéenne de 1541. De son côté François Olivier est techniquement chancelier jusqu'en 1560, mais les sceaux sont remis à Jean Bertrand (ou Bertrandi) dès janvier 1551. Sur les gardes des sceaux, voir Bernard Barbiche, « De la commission à l'office de la Couronne : les gardes des sceaux de France du XVI^e au XVIII^e siècle », *Bibliothèque de l'École des chartes*, t. 151, 1993.

67 Son maintien est également révélateur du nouveau statut du chancelier (cf. plus bas).

68 Sous Louis XI par exemple on dispose de l'exemple du chancelier Doriole qui, en mars 1479, refuse de sceller un don qui lui paraît abusif, obligeant le roi à réitérer son ordre (Jean Favier, *Louis XI*, Paris, 2001, p. 321).

69 *SP*, IX, p. 116-117. Il a déjà provoqué la colère du connétable, le 2 mars 1539, et avait craint celle du duc de Guise, le 12 avril suivant.

De ce point de vue, Guillaume Poyet est peut-être celui des chanceliers de François I^{er} qui revendique la plus grande liberté à l'égard de l'autorité du roi ou de ses principaux ministres. Toutefois, cette attitude a un coût politique, et Poyet s'aliène beaucoup de gens qui lui feront défaut lorsqu'il sera en difficulté aux lendemains de la disgrâce de Montmorency. D'ailleurs, une grande partie des rares lettres de Poyet que l'on a conservées visent à rattraper des situations de crise qu'il a créées en refusant d'accéder à des requêtes qu'on lui avait soumises. C'est sans doute une des clés de sa disgrâce.

Si les chanceliers ont donc une possibilité, très circonscrite, de résistance à la volonté politique sous François I^{er}, qui peut être le signe d'un pouvoir d'opposition à la volonté politique du roi ou d'autres conseillers, ont-ils un pouvoir d'impulsion législative ? Pour poser la question différemment, quel est le rôle joué par le chancelier dans l'élaboration des décisions ? La réponse est délicate. Même pour un chancelier aussi puissant que Duprat, il n'y a pas d'éléments probants sur son influence réelle. Il a pu être assez fréquemment utilisé par défaut en tant qu'expert. Il a pu jouer un rôle dans la formalisation. Il est difficile d'aller plus loin. Il est tout aussi difficile d'évaluer la nature exacte de son rôle financier. Sur les affaires financières, les rentes sur l'hôtel de ville par exemple, les sources postérieures le présentent comme l'auteur de ces innovations. Les sources contemporaines ne disent rien de tel. On peut parfaitement supposer que d'autres conseillers ou proches du Conseil comme René de Savoie, Pierre Filleul ou Semblançay ont joué un rôle. De la même manière, quel est le rôle exact du chancelier Poyet dans l'ordonnance de Villers-Cotterêts ? Une bonne partie des articles de l'ordonnance ont déjà été écrits dans celles qui l'ont précédée. La nouveauté réside dans son ampleur. Mais elle aurait très bien pu sortir sous Du Bourg. Le contexte a sans doute une influence décisive sur le poids politique des chanceliers. À partir du milieu de la décennie 1530 et malgré quelques interruptions significatives, l'urgence ne réside plus dans l'effort de financement des campagnes militaires. Il y a alors l'espace nécessaire pour lancer des réformes administratives d'ampleur. Dans ce contexte, le chancelier retrouve son influence – un peu comme Duprat au moment de la pause militaire de 1517.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue par ailleurs que la charge de chancelier évolue et que quelques innovations notables interviennent, ou se renforcent, au cours du règne de François I^{er}. Il existe ainsi quelques secteurs plus ou moins nouveaux dans lesquels le chancelier dispose d'une influence politique. Du Bourg a une influence politique réduite aux strictes limites de sa charge : sur l'imprimerie par exemple, la délivrance des privilèges lui confère un pouvoir renouvelé. Par ailleurs, la volonté d'unification juridique passant forcément par lui, lui donne un pouvoir très lourd – plusieurs ordonnances traitent de cette question. Le chancelier est donc titulaire d'un office qui se transforme. Il prend un poids plus lourd en matière législative, donc son périmètre politique augmente et cela parce qu'il se mêle de choses dont il ne se mêlait pas avant (et dont le roi lui-même ne se mêlait pas). C'est le cas des privilèges de foires par exemple. Pour autant, cette extension de ses prérogatives n'appartient pas à tel ou tel individu, mais va avec la fonction. Il est en effet essentiel de distinguer entre la fonction et l'homme et également de souligner que la fonction de chancelier croît sous François I^{er}. Une comparaison avec Louis XI est de ce point de vue révélatrice.

Sous Louis XI, les chanceliers se succèdent sans égard aux positions acquises ou aux services rendus : Guillaume Jouvenel des Ursins est purement et simplement remercié en 1461, remplacé par Pierre de Morvilliers, puis rappelé en 1465 à la fin du Bien Public. Il ne semble pas que les Princes aient été particulièrement attachés au chancelier de Charles VII, mais tout simplement que Louis XI lui-même n'ait plus eu confiance dans le successeur qu'il lui avait donné. Après la mort de Guillaume Jouvenel des Ursins en 1472, le roi nomme Pierre Doriole, qu'il congédie au printemps de 1483 sur des soupçons et qu'il remplace par un « rallié », Guillaume de Rochefort, dont il avait su, mieux que Charles de Bourgogne, reconnaître les qualités. Soit 4 chanceliers en 22 ans de règne, avec 3 renvois⁷⁰. Louis XII, à l'inverse, reprend le chancelier de Charles VIII. Duprat jouit d'un cancellariat sans histoire (du point de vue du pouvoir royal) de près de vingt ans. Guillaume Poyet, de son côté, a beau être disgracié, il n'est pas destitué. Le traitement qui lui est réservé fait jurisprudence. C'est à partir de lui que l'office de chancelier devient inamovible.

L'influence politique des chanceliers et donc leur place au Conseil ou dans le processus de décision dépend donc à la fois de la personnalité de celui qui détient l'office, de la conjoncture générale (guerre ou paix) et du processus qui l'a amené à la tête de la chancellerie. Pour disposer d'une influence politique, il est en effet indispensable qu'il bénéficie du soutien du principal ministre.

Les secrétaires

Les puissants secrétaires d'État de la seconde modernité ont une humble origine. Il est vraisemblable qu'il a toujours existé quelque chose comme des secrétaires, sous une forme ou sous une autre, depuis qu'il existe quelque chose comme des rois. À partir du XIV^e siècle toutefois, la situation se précise avec les deux ordonnances de 1309 et 1317. On rencontre à partir de cette époque, et tout au long du XIV^e siècle, de manière interchangeable, les expressions « notaires », « secrétaires », « clerks du secret » ou « secrétaires des finances »⁷¹. La tâche de ce personnel subalterne de « notaires-secrétaires » qui entoure le chancelier consiste à mettre en forme les ordres du roi⁷². Ils tirent leur nom du fait qu'ils prennent des notes et qu'ils sont tenus au secret. Quelques-uns d'entre eux émergent et acquièrent le droit de signer en finance. Vers 1400, on compte 6 *secrétaires des finances* et 4 autres *secrétaires*. Le nombre de ces secrétaires a tendance à augmenter comme en témoigne la régularité des ordonnances qui s'efforcent d'en limiter

70 Pierre-Roger Gaussin, *Louis XI. Roi méconnu*, Paris, 1988, p. 196.

71 Nicola Mary Sutherland, *The French Secretaries of State in the Age of Catherine de Medici*, Westport, 1976 [Londres, 1962], chapitre I : « The Origins of the Secretaries and their Rise to Importance under Francis I », p. 7-17 ; André Lapeyre et Rémy Scheurer, *Les Notaires et secrétaires du roi sous les règnes de Louis XI, Charles VII et Louis XII (1461-1515), Notices personnelles et généalogies*, deux tomes, Paris, 1978 ; Sylvie Charton-Le Clech, *Chancellerie et culture au XV^e siècle (les notaires et secrétaires du roi de 1515 à 1547)*, Toulouse, 1993.

72 Toutefois, et cela dès le XIV^e siècle, les *clerks* et *notaires* remplissent également des missions diverses à la cour, au Conseil, à la Chambre des comptes, au Parlement, dans les cours provinciales et dans la diplomatie (Nicola Mary Sutherland, *op. cit.*, p. 10-11).

le nombre. Une ordonnance de 1413 en limite le nombre à 8 et précise que le roi ne peut recevoir comme *secrétaire* un individu qui n'est pas déjà *notaire*. On assiste ainsi à la constitution progressive du prestigieux collège des « six vingts » notaires et secrétaires du roi, dont les statuts sont précisés par l'ordonnance de novembre 1482 qui confirme ses privilèges, bientôt complétés par l'anoblissement d'office et le monopole de l'expédition des lettres passées en chancellerie. Censés être 60 (y compris le roi), ils sont en fait 119 (plus le roi) car chaque office a été subdivisé pour des raisons financières. Leur quartier général se trouve aux Augustins à Paris. C'est donc de ce vivier que sont issus quelques secrétaires qui s'imposent auprès du roi et préfigurent les secrétaires d'État en jouant un rôle politique en plus de leur travail administratif. À partir du milieu du xv^e siècle, en effet, une dizaine de secrétaires bien mieux rémunérés que leurs confrères se distinguent au sein du collège, mais aussi en dehors de lui⁷³. Certains en font partie, en raison de leur champ de compétence, par exemple la signature exclusive de toutes les lettres de finances. D'autres, plus récemment apparus, sont simplement des officiers domestiques de l'hôtel du roi qui remplissent les fonctions de secrétaires particuliers. À partir du règne de Charles VIII, on les dit *secrétaires de la Chambre*. Leur champ d'action est l'expédition des lettres missives hors chancellerie dont l'accroissement considérable résulte du développement de l'action personnelle du roi dans ses relations directes avec ses sujets et plus encore avec les autres princes.

L'exercice de la fonction de secrétaire des finances est bien spécifique en ce qu'elle assure une grande proximité avec le roi. Au quotidien, le secrétaire des finances doit en effet faire signer au roi des rôles et divers documents. De surcroît, comme il semble que François I^{er} ne signe que ce qu'il se souvient d'avoir décidé ou entériné, le secrétaire des finances est amené à dialoguer avec le souverain. Il peut en outre, du fait de son exceptionnelle insertion dans l'appareil monarchique et de sa proximité physique, tant orale qu'écrite, avec une masse d'informations, influencer éventuellement par ses dossiers et par son expertise sur le cours des débats, de même qu'il occupe une position d'informateur pour les principaux conseillers lorsqu'ils sont absents.

Sous François I^{er}, deux secrétaires des finances se distinguent particulièrement. Florimond Robertet, le plus important des deux, transforme même son secrétariat en une fonction quasi ministérielle, et cela dès le règne de Louis XII. Il doit en partie l'essor de sa carrière au fait qu'il est le protégé de Georges d'Amboise. Il sait ensuite conserver sous François I^{er} l'influence qu'il est parvenu à acquérir sous Louis XII. De manière générale, toutefois, sous le règne de François I^{er}, les secrétaires les plus influents tirent leur poids politique de leur association avec le favori du moment⁷⁴. Ainsi, de même que l'on observe souvent au cours du règne l'alliance entre un officier et un cardinal, on observe, aux côtés des couples

73 En effet, en dépit de la banalisation des notaires et secrétaires du roi, il y a toujours eu des notaires plus spécialement affectés au service du roi. Ainsi, les lettres missives et closes de Charles VIII ont été contresignées par 43 notaires et secrétaires, mais les trois quarts d'entre elles l'ont été par 3 secrétaires seulement (Bernard Barbiche, *op. cit.*, p. 174).

74 Cédric Michon, *op. cit.*, p. 53-54.

formés par Anne de Montmorency et Jean de Lorraine puis par Claude d'Annebault et François de Tournon, des associations entre un favori et un secrétaire. Guillaume Bonnivet travaille ainsi très étroitement avec Florimond Robertet, Anne de Montmorency avec Jean Breton et Claude d'Annebault avec Gilbert Bayard. Il est vraisemblable que ce sont ces couples qui préparent les réunions du Conseil. De surcroît, annonçant ce qui se passe dans la suite du siècle, il semble bien que le choix de tel ou tel secrétaire pour telle ou telle séance du Conseil soit fonction des affaires qui vont y être traitées. On peut signaler par exemple à la fin du règne la présence de Bayard quand on traite des affaires anglaises et celle de Bochetel ou L'Aubespine pour les affaires allemandes. De la même manière, Breton, puis Bayard sont *secrétaire et contrôleur général des guerres* et assistent au Conseil où les questions militaires sont débattues⁷⁵.

Tous ces secrétaires constituent un petit monde très lié. Gedoy, confirmé dans ses fonctions au moment de l'avènement de François I^{er}, a succédé à son beau-père, Robineau, et cède lui-même sa charge, en 1526, à François Robertet, fils de Florimond. Gilbert Bayard, Jean Breton et Guillaume Bochetel se sont formés chez Florimond Robertet. On l'a vu, Gilbert Bayard est d'ailleurs le neveu par alliance de ce dernier. L'Aubespine est quant à lui le gendre de Bochetel. Pour autant, l'influence politique des uns et des autres n'est pas automatique. L'habit de secrétaire des finances n'existe qu'en taille unique. C'est celui qui le porte qui le fait grand ou petit. Ainsi, Claude Robertet, fils de Florimond, malgré la puissance de son père, n'est qu'un simple exécutant. En deçà donc de Florimond Robertet et de Gilbert Bayard, toute une série de secrétaires, parmi ceux qui contresignent les lettres royales, n'ont, au cours du règne de François I^{er} qu'une part infime dans les discussions du Conseil et dans la formulation de la politique royale.

Robertet et Bayard ont ainsi ouvert la voie à une modification de la fonction et donc du statut des secrétaires. Sanctionnant cette évolution, leur appellation évolue. Ils deviennent, dès le règlement du 1^{er} avril 1547, *secrétaires des commandements et finances*⁷⁶. Ce même règlement confirme ce que l'on observe déjà dans le rôle de février 1543 à propos de Bayard et Bochetel⁷⁷. Il porte en effet que les quatre secrétaires doivent être présents au Conseil du matin. Toutefois, ils conservent des fonctions rédactionnelles de premier plan. Ainsi, des lettres patentes de 1547 rappellent qu'ils sont établis « pour faire les expéditions et les dépêches de l'État » sur lesquelles ils apposent leur signature après celle du souverain. Il semble qu'ils aient tenus ensemble les registres du Conseil entre 1547 et 1554. Ils tiennent aussi des registres parallèles qui ont survécu à partir de 1546. De surcroît, les secrétaires conservent les *minutes* des lettres ordonnées par le roi ainsi que la correspondance d'État passive. Le 1^{er} septembre 1558, enfin, apparaît officiellement le titre de « secrétaire d'État » à l'occasion de la

75 Sous Henri II, c'est Clause qui succède à Bayard dans ces fonctions de contrôleur des guerres.

76 Ces quatre *secrétaires des commandements et finances* sont Guillaume Bochetel, son gendre Claude de L'Aubespine, Cosme Clause et Jean Duthier.

77 BnF, ms frçs 3005, f° 109.

nomination d'un nouveau secrétaire, Florimond Robertet de Fresnes, pourvu le 1^{er} septembre 1558 de « l'office de notre conseiller et secrétaire d'État et de nos finances que souloit exercer feu M^e Cosme Clausse ». Les secrétaires des finances révèlent donc la mise en place d'une machinerie d'État cohérente à la fois dans la constitution de dynasties de serviteurs du roi et dans la mise en place d'une bureaucratie puissante dotée d'une mémoire.

Les maîtres des requêtes

Apparus à la fin du XIII^e siècle, les maîtres des requêtes connaissent au départ une double hiérarchie de clercs et de laïcs qui disparaît rapidement⁷⁸. Au nombre de 6 à l'origine, leur fonction de départ consistait à trancher les différends portés devant le roi. Ils vont toutefois considérablement diversifier leur compétence et leur rôle à la fin du Moyen Âge est tout à fait essentiel, puisque, comme assesseurs du chancelier, ils jouent le rôle d'intermédiaire entre les organes décisionnels (Conseil) et les officiers chargés de rédiger les actes traduisant ces décisions⁷⁹. Leur fonction consiste notamment à rapporter les affaires importantes sur lesquelles le Conseil délibère. Un règlement du 11 juin 1544 prévoit que les maîtres des requêtes servent en alternance, par quartier (trimestre), au Conseil du roi et dans leur tribunal des Requêtes de l'hôtel⁸⁰. Leur rôle est celui de rapporteurs présents à chaque fois que le Conseil est sollicité pour se prononcer sur des affaires particulières. Ils assistent debout et tête nue à ces séances au cours desquelles il leur est possible « d'opiner », c'est-à-dire qu'ils peuvent donner leur avis sur les affaires en délibération dont ils ont assuré l'examen puis le rapport. Selon le chancelier Olivier, « leur autorité apportait grande conséquence à la suite des opinions »⁸¹. 8 à la fin du xv^e siècle, ils sont 22 sous François I^{er}, 55 sous Charles IX et une centaine sous Henri IV⁸². Si le sectionnement du Conseil après François I^{er} les en exclut en ne leur réservant un accès qu'à ses formations contentieuses (Conseil privé et Conseil des finances, cf. le règlement de 1582), le règne de François I^{er} correspond à un moment où on les y trouve souvent pour rapporter sur de nombreuses affaires techniques. Les maîtres des requêtes sont en effet utilisés pour des missions judiciaires financières, militaires et diplomatiques⁸³. Le règne de François I^{er} correspond également au moment où, pourvus de lettres de commission, certains effectuent des inspections en province et bientôt des

78 Maïté Etchechoury, *Les Maîtres des Requêtes de l'Hôtel du roi sous les derniers Valois (1553-1589)*, Paris, 1991, p. 20.

79 Hélène Michaud, *La Grande chancellerie et les écritures royales au XVI^e siècle*, Paris, 1967, p. 80.

80 Bernard Barbiche, *op. cit.*, p. 121.

81 Mémoire adressé au cardinal de Lorraine par le chancelier Olivier (AN, KK 625, f^o 71). Voir aussi Noël Valois, *op. cit.*, p. XLIX et CXVII.

82 Jean-Louis Harouel, Jean Barbey, Éric Bournazel, Jacqueline Thibaut-Payen, *op. cit.*, p. 323.

83 M. Etchechoury, *op. cit.*, p. 22.

missions d'autorité au nom du roi. Toutefois, leur présence au Conseil du matin est tout à fait exceptionnelle⁸⁴.

Le roi maître du Conseil

L'analyse du rôle des différents conseillers révèle la présence en creux d'un personnage qui les domine tous et au service duquel ils consacrent l'essentiel de leur énergie. En effet, une étude du Conseil en revient toujours au roi et à son rôle dans la gestion des affaires. Plusieurs questions se posent. D'abord, quel contrôle le roi exerce-t-il sur la composition de son Conseil ? Ensuite, une fois le Conseil constitué, dans quelle mesure le roi le contrôle-t-il ? Le fait qu'il ne fasse rien ou presque sans son Conseil, ne signifie pas forcément qu'il en soit l'instrument. Pour autant, dans quelle mesure en est-il le maître ? Dans quelle mesure est-il libre de suivre ou non les suggestions des experts et des favoris qui le peuplent et qui assurent le suivi des dossiers ?

L'idée du favori gouvernant à la place du prince est un lieu commun des fantasmes sur le principal conseiller. On les trouve chez les diplomates aussi bien que chez les ennemis des favoris. Ainsi, le dernier des 41 chefs d'accusation portés par le juriste Jean d'Asnières à l'encontre d'Enguerran de Marigny à la veille du dimanche des Rameaux 1315 porte :

*« Que il avoit fait commandement aux trésoriers et aux maîtres des comptes, que pour mandement que le roy fesist, que ils n'obéissent sé ils ne véoient ainsois son séel. »*⁸⁵

Les choses semblent donc entendues. Pourtant, dans le cas de François I^{er}, par exemple, si l'ambassadeur Giustiniano écrit en 1537 que « Le roi Très-Christien n'aime pas les affaires ni le souci de l'État, mais plutôt la chasse et les plaisirs (...) [Il est] docile à l'avis de ses conseillers. »⁸⁶, analyse confirmée par l'ambassadeur Marino Cavalli, dans une lettre de 1546⁸⁷, d'autres témoignages disent exactement le contraire. Cavalli lui-même apporte une précision à la suite de son analyse qui change radicalement l'image de la gestion politique de François I^{er} :

« Il est vrai que dans toutes les affaires d'État de la plus haute importance et dans les projets de guerre, Sa Majesté veut que, comme en les autres matières Elle s'en remette à eux, dans celles-ci eux et tous les autres s'en remettent à Elle ; et dans ces cas, il n'est personne de la cour, quelque autorité qu'il possède, qui ait l'audace de Lui adresser un seul mot contraire. »

84 Tout au plus peut-on retenir le nom de certains d'entre eux qui semblent avoir été un peu plus présents que les autres. On retiendra notamment les noms de Jean Caluau, Jean de Langeac, Claude Dodieu, Lazare de Baif ou Charles de Marillac (Voir Cédric Michon, *op. cit.*, *passim*).

85 *Les Grandes Chroniques de France*, Paulin Paris éd., Paris, 1837, t. V, p. 217.

86 Niccolò Tommaseo éd., *Relations des ambassadeurs vénitiens sur les affaires de France au xvi^e siècle*, t. I, Paris, 1838 (*Collection de documents inédits sur l'histoire de France*), p. 175.

87 E. Alberi, *op. cit.*, I, I, p. 238-239.

François I^{er} est clairement pénétré de l'étendue de son autorité. De la même manière qu'il se plie de bon cœur à l'usage qui lui impose une vie publique tout en sachant à l'occasion se rendre inabordable, voire invisible, il sait, quand il le faut, faire preuve dans l'exercice de son pouvoir de la plus grande fermeté. On peut penser à la remise au pas du Parlement à laquelle il procède en 1527. On ne sera pas surpris qu'il agisse de même dans les relations qu'il entretient avec son Conseil. Dans l'introduction de ses *Mémoires* qu'il dédie à Philippe le Beau, jeune archiduc d'Autriche, Olivier de La Marche tient des propos analogues :

Et pour vous donner a entendre vérité, j'escrrips cest acte affin que vous prenez exemple de jamais [ne] donner auctorité sur vous a ceulx qui doivent vivre et regner soubz vostre main. Mais je conseille bien que vous leur devez demander conseil et ayde pour vos grans affaires conduire et soustenir⁸⁸.

Machiavel ne dit pas autre chose dans *Le Prince* :

« Un prince prudent doit [choisir] dans sont État des hommes sages, et laisser à ceux-là seuls qu'il a choisis la voie libre, pour qu'ils lui disent la vérité, et seulement sur ce qu'il leur demande et sur rien d'autre – mais il doit leur demander un avis sur chaque chose- et il doit écouter leur opinion ; ensuite, il doit décider par lui-même, à sa façon. »⁸⁹

Louis XIV tient un discours identique à son petit-fils Philippe V au moment où ce dernier part régner sur l'Espagne : « Ecoutez, consultez votre Conseil, mais décidez »⁹⁰. On peut également penser à l'analyse de l'autorité de Philippe le Bel à laquelle procède Jean Favier qui écrit qu'il a souvent laissé faire ses conseillers, en se contentant de présider les assemblées et en s'accordant toujours le temps de la réflexion : « Il intervient pour conclure, quand les choses sont au point ». Selon lui, « le roi choisit telle politique, que propose tel conseiller, et cela même fait de ce conseiller l'homme le plus influent du Conseil »⁹¹.

La question se pose toutefois de la manière dont le roi peut être influencé par ses conseillers notamment par la manière dont ils lui présentent les dossiers. Le roi est particulièrement exposé à une telle influence sur les dossiers techniques, qu'il s'agisse des questions judiciaires, financières ou religieuses. Pour ne pas subir le joug des techniciens, toutefois, les souverains disposent de moyens divers. Le premier d'entre eux consiste à appeler à leur Conseil, en parallèle ou en même temps, des concurrents dont les objectifs ou les points de vue sont

88 Olivier de La Marche, *Mémoires*, éd. H. Beaune et J. d'Arbaumont, t. 1, Paris, 1883, p. 163, cité par Jean-Marie Cauchies, « 'Croît conseil' et ses 'ministres'. L'entourage politique de Philippe le Beau (1494-1506) » dans Alain Marchandisse éd., *A l'ombre du pouvoir. Les entoursages princiers au Moyen Age*, Genève, 2003, p. 385.

89 Machiavel, *Le Prince*, Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini éd., Paris, 2000, p. 191.

90 *Mémoire donné par Louis XIV à Philippe V partant pour l'Espagne, le 3 décembre 1700* (publié par C. Rousset dans *Correspondance Louis XV-Noailles*, I, Paris, 1865, p. 26-33, § 15 et 33).

91 Jean Favier, *Philippe le Bel*, Paris, 2005 [1978], en particulier chapitre II, « Le roi en son conseil », p. 25-58 (p. 49 pour la citation). Plusieurs exemples concernant François I^{er} dans Cédric Michon, *op. cit.*, p. 58-59.

opposés ou tout au moins différents⁹². C'est ce que François I^{er} fait par exemple dans sa gestion de la diplomatie à l'égard des princes protestants. On observe ainsi durant la décennie 1540 un chassé-croisé d'influence entre les cardinaux de Tournon et Du Bellay et les deux politiques qu'ils portent, qui sont parfois menées en même temps⁹³.

Le roi est donc largement maître de son Conseil. Pour autant, il est évidemment assisté dans ses prises de décision par les conseils de techniciens, du droit et des finances et par les conseils d'individus que la faveur royale a appelé auprès du souverain et qui, ni « lieutenant » ni chefs de l'exécutif, assistent le roi dans ses prises de décisions tout en étant en permanence bien conscients de la place qui est la leur, au second rang après le roi et dans une dimension qui n'est pas celle de la souveraineté. Il est temps de s'intéresser aux principaux d'entre eux.

Les conseillers des rois de France de Louis XI à François I^{er}

Difficultés d'établir une liste des conseillers du matin

Comment faire pour établir la composition du Conseil avec une certaine fiabilité ? Il n'y a pas, par exemple, au début de l'époque moderne, contrairement à ce que l'on évoque parfois, de notion juridique du conseiller. Il n'y a d'abord ni gages ni pensions pour les membres du Conseil du matin. Tout au plus trouve-t-on à l'occasion pour certains secrétaires la mention de pension, généralement de 2 000 livres tournois, mais il s'agit sans doute de gages liés à leur participation au Conseil privé⁹⁴. Manifestement, la rémunération des conseillers passe aussi par des cadeaux exceptionnels de nature diverse.

De la même manière, contrairement à ce qui est écrit parfois, il n'y a pas de lettres de retenue pour le Conseil des affaires, ce qui d'ailleurs irait à l'encontre de l'idée que le roi appelle qui il veut en son Conseil. En effet, les conseillers sont appelés au coup par coup ; ils ne sont pas nommés et peuvent être révoqués quand le roi le veut ; il lui suffit de ne pas les convier. Les quelques lettres de retenue dont on a conservé la trace concernent sans doute les conseillers qui participent au Conseil privé du roi, mais non au Conseil des affaires⁹⁵. On trouve

92 C'est la méthode employée par Henri VIII (voir Cédric Michon, *op. cit.*, p. 59).

93 Voir Cédric Michon, *La Crosse et le Sceptre*, Paris, 2008, p. 55-63.

94 On trouve trace d'une pension de 2000 lt pour Philibert Babou et pour Gilbert Bayard (Perrenot à Charles-Quint, Amiens, 2 octobre 1544, ÖStA, Frankreich, Varia, Karton 3, f^o 191-195v).

95 Des *lettres de retenue* ont ainsi été rédigées pour Ymbert de Batarnay le 1^{er} juin 1468 qui demandent au chancelier de recevoir son serment et de l'« appeler en noz conseilz et affaires » (B. de Mandrot, *Ymbert de Batarnay, seigneur du Bouchage*, Paris, 1886, p. 295-296).

des traces de ces lettres de retenue dès le début du ^{xiv}^e siècle⁹⁶. Sous Charles VII et sous Louis XI, les protocoles des notaires du roi fournissent différents modèles de retenues du Grand Conseil, les uns donnant le chiffre des gages, les autres en renvoyant la fixation à une époque ultérieure, toutes confiant au Chancelier le soin de recevoir le titulaire⁹⁷. Les quelques lettres de retenue dont on dispose pour le règne d'Henri II concernent très clairement le Conseil privé, *de l'après-midi*, et non le Conseil étroit du matin.

Les conseillers des rois de France de Charles VII à Louis XII

On dispose, pour les conseillers de Charles VII et de Louis XI, des recherches de Pierre-Roger Gaussin et pour ceux de Charles VIII et de Louis XII des recherches de Mikhaël Harsgor. Que nous disent-elles ?

Les conseillers de Charles VII

Pierre-Roger Gaussin a recensé l'ensemble des conseillers de la période 1418-1461⁹⁸. La première information qui ressort de son étude est la dimension honorifique du titre de conseiller⁹⁹. Ainsi, sous le règne de Charles VII, sur 370 personnages qui portent le titre de conseiller, seuls 283 (76 %) ont réellement siégé et beaucoup n'ont siégé qu'occasionnellement. Ainsi, seuls 95 (36 %) ont siégé au moins 6 trimestres (un an et demi) et seuls 50 (13,5 %) ont siégé au moins 12 trimestres (trois ans).

Par ailleurs, on connaît l'origine géographique de 232 conseillers de Charles VII. Les gros contingents viennent des pays de la Loire (55 viennent de Touraine, d'Anjou, de l'Orléanais et du Berry), du Centre (38 viennent du Bourbonnais, du Forez, de l'Auvergne, du Limousin, de la Marche et du Rouergue), de l'Ouest (21 viennent du Poitou et de l'Angoumois). Cela n'est pas surprenant si l'on se rappelle qu'il s'agit des pays demeurés en mains royales, ou de ceux où l'influence du souverain est appuyée par des princes fidèles. La région parisienne et la Normandie fournissent respectivement 23 et 18 conseillers. La géographie politique du Conseil révèle donc les espaces territoriaux sur lesquels le souverain peut s'appuyer.

96 Noël Valois, *op. cit.*, p. CX-CXI qui en cite quelques exemples.

97 BnF, ms frçs 5024, f° 58 v°, 60 v° ; BnF, ms frçs 14351, f° 32 v°, 33 r° ; BnF, ms frçs 5727, f° 68 r°.

98 Entre 1418 et 1422, Charles VI est toujours roi de France, mais Charles, dauphin, qui a fui Paris aux mains des Bourguignons, s'est proclamé régent du royaume.

99 Pour tout ce passage sur les conseillers de Charles VII, voir Pierre-Roger Gaussin, « Les conseillers de Charles VII (1418-1461). Essai de politologie historique », *Francia*, 10, 1982, p. 67-130.

On ne connaît avec certitude l'âge que d'une minorité de conseillers¹⁰⁰. On sait que 58 (73 %) ont siégé au Conseil pour la première fois entre 20 et 50 ans. On observe une différenciation des situations en fonction des origines sociales : les princes sont appelés au Conseil nettement plus jeunes que les roturiers. On observe également un vieillissement du Conseil au cours du règne.

L'origine sociale des conseillers est bien connue. On compte 63 princes, comtes et vicomtes (22 %), 25 seigneurs (9 %), 94 nobles (34 %) et 100 roturiers (35 %). Si l'on s'en tient aux 49 conseillers les plus influents sous Charles VII, on compte 12 princes, comtes et vicomtes (24 %), 23 nobles (47 %) et 14 roturiers (29 %). En découpant les diverses phases du règne par période de 5 à 10 ans (période armagnac, époque dominée par La Tremoille, période angevine, époque de Brézé, époque de la victoire), Pierre-Roger Gaussin observe la domination à chaque époque de 10 à 20 principaux conseillers. Enfin, Pierre-Roger Gaussin observe la pérennisation du personnel politique¹⁰¹.

Les conseillers de Louis XI

Sous le règne de Louis XI, la réalité est assez proche. Sur 462 personnages qualifiés de conseillers du roi, seuls 155 (33 %) ont été présents à au moins 3 séances du Conseil. Si l'on retient ceux qui semblent avoir occupé une position politiquement influente, ils ne sont plus que 33 (7 %). Là encore, ce sont les nobles qui constituent numériquement le contingent le plus important des conseillers de Louis XI, avec quelques variantes (entre les deux cinquièmes et la moitié des conseillers). Le début du règne correspond à une augmentation du nombre de bourgeois, tandis qu'aux lendemains de la Ligue du Bien Public, les nobles reprennent l'avantage. Sur l'ensemble du règne, on compte 63 princes, comtes et vicomtes (15 %), 162 nobles (38 %) et 204 roturiers (47 %). Princes et nobles diminuent en proportions (respectivement de 22 à 15 % et de 43 à 38 %), tandis que les roturiers augmentent (de 35 à 47 %). Sur les 33 conseillers les plus importants, 7 sont des princes, comtes ou vicomtes (21 %), 14 sont des nobles (42 %), 12 des roturiers (37 %). Là encore, la proportion des princes et des nobles baisse, tandis que celle des roturiers augmente. D'un point de vue institutionnel, et non plus social, cela veut dire que, parmi les principaux conseillers de Louis XI, 42 % sont des *grands commis*, et 33 % sont des *familiers*. Si l'on se limite aux dernières années du règne, le *Conseil étroit* de Louis XI compte 1 prince du sang, 1 Bâtard de France, 14 nobles (48 %), 15 roturiers (52 %) parmi lesquels 2 prélats. Le Conseil de Charles VIII en élimine 10 et en conserve une vingtaine.

Géographiquement, le règne de Louis XI correspond à une confirmation de la domination ligérienne et centrale ce qui ne saurait surprendre puisqu'il s'agit

100 9 (11 %) l'ont été à moins de 20 ans, 18 (22 %) l'ont été entre 20 et 30 ans, 17 (22 %) l'ont été entre 30 et 40 ans, 23 (29 %) l'ont été entre 40 et 50 ans, 11 (14 %) l'ont été entre 50 et 60 ans, 2 (2 %) l'ont été à plus de 60 ans.

101 Ce qui n'empêche pas que l'on compte 20 conseillers destitués (7 %), 8 conseillers arrêtés (3 %) et 3 exécutés.

des deux régions contrôlées par les maisons princières qui se trouvent être en même temps les plus proches de la monarchie, à savoir les maisons d'Anjou et de Bourbon. On observe toutefois une progression relative des conseillers venus des Flandres et du Languedoc. De leur côté, l'Ouest, la Bretagne, les régions de Seine, la Normandie et la région parisienne voient leur contingent diminuer. Enfin, les travaux de Pierre-Roger Gausson ont montré que, si plus de 45 % des conseillers de Charles VII ont plus de 40 ans lorsqu'ils entrent au Conseil, ils sont plus de 61 % sous le règne de Louis XI.

Les conseillers de Charles VIII à François I^{er}

Si le Conseil de régence de Charles VIII élimine 10 des principaux conseillers de Louis XI, les pressions politiques font monter les effectifs du Conseil à 39, avec une répartition à peu près équitable entre partisans des Beaujeu et partisans des princes. Toutefois, le chiffre à retenir est que 66 % des conseillers de Louis XI sont toujours présents au cours du règne suivant.

Pour ses recherches sur le personnel du Conseil de Charles VIII et Louis XII, Mikhaël Harsgor s'est appuyé sur 747 témoignages mentionnant les noms des membres du Conseil, en grande partie tirés de la série JJ des Archives nationales. Il en ressort que pendant tout le règne de Charles VIII, puis de Louis XII, un noyau central a dominé le Conseil du roi que les crises politiques ou militaires n'ont pas sérieusement entamé. On assiste à un renouvellement naturel par décès et changement de génération, mais aussi à une grande continuité. Au début des années 1480, 69,4 % des conseillers de Charles VIII ont une expérience remontant au règne précédent. La continuité est frappante aussi dans le Conseil de Louis XII. 59 % de ses conseillers sont issus du règne précédent et, parmi les conseillers les plus influents, seuls 2 sont nouveaux¹⁰². La conclusion à retenir est donc qu'il y a une grande continuité autour d'un noyau de conseillers qui restent en place malgré les changements de règne. Ainsi, sous Louis XII, le petit noyau est-il composé du cardinal d'Amboise, de Guy de Rochefort, du chancelier Ganay, de Florimond Robertet, d'Étienne Poncher et Ymbert de Batarnay. Les renouvellements au Conseil interviennent selon un processus lent et naturel, par la mort ou la retraite. Il en va de même pour le Conseil de François I^{er} auquel il est temps de s'intéresser à présent.

Les conseillers de François I^{er}

L'étude de la cinquantaine des principaux conseillers du roi nous dit beaucoup de choses.

Un Conseil dominé par les nobles d'épée

On observe d'abord la domination des hommes d'épée. Ils sont plus nombreux que les juristes ou les financiers (33 sur 54, soit 61 %) et, qualitativement, ils

102 Mikhaël Harsgor, thèse citée, p. 438-442.

sont plus importants. Si on laisse de côté les secrétaires, qui, par leurs fonctions, sont cités beaucoup plus souvent que tous les autres, et que l'on retient tous les conseillers mentionnés plus de 10 fois, on trouve 22 noms dont 17 nobles d'épée (77 %). Si l'on s'en tient aux conseillers les plus influents, ceux qui, à un moment ou à un autre, ont fait partie du duo ou du trio de tête du Conseil (y compris donc un secrétaire comme Florimond Robertet), on ne compte que deux techniciens (Florimond Robertet et Antoine Duprat) pour dix nobles d'épée, clercs ou laïcs (Louise de Savoie, Artus Gouffier, René de Savoie, Guillaume Gouffier, Odet de Foix, Anne de Montmorency, Philippe Chabot, Jean de Lorraine, Claude d'Annebault, François de Tournon).

Sur les 33 nobles d'épée, on ne compte qu'une minorité de princes et grands féodaux, 8 au total, soit 15 %¹⁰³. L'écrasante majorité des nobles au Conseil, et en particulier des plus influents d'entre eux est constituée par une association d'individus issus de la petite et de la moyenne noblesse (Artus et Guillaume Gouffier, Anne de Montmorency, Claude d'Annebault, François de Tournon, Jean Du Bellay par exemple). Si certains, comme Montmorency, sont en voie d'aristocratisation, beaucoup d'entre eux ne se survivront pas (Gouffier, Annebault, Du Bellay parmi d'autres). Cette domination de la noblesse petite et moyenne ne va pas de soi si l'on songe à l'Angleterre d'Henri VIII dont le Conseil est dominé successivement par deux techniciens, Thomas Wolsey, fils de boucher, puis Thomas Cromwell, fils d'aubergiste, qui relèguent *nobility* et *gentry* au second rang.

*Le Conseil comme point de contact :
cinquante conseillers venus de tout le royaume*

Un autre élément apparaît clairement à l'examen de cette liste : la cinquantaine des principaux conseillers de François I^{er} est issue des différentes régions du royaume. Là encore, si l'on s'en tient à la dizaine de conseillers les plus influents, ceux qui, à un moment ou à un autre ont fait partie du duo ou du trio de tête du Conseil, on compte deux Auvergnats (Florimond Robertet et Antoine Duprat), deux Poitevins (Artus et Guillaume Gouffier), un Saintonge-Bourguignon (Philippe Chabot), un Languedocien (Odet de Foix), deux Savoyards (Louise et René de Savoie), un Lorrain (Jean de Lorraine), un Normand (Claude d'Annebault), un Francilien (Anne de Montmorency), un Vivarais (François de Tournon). Si on élargit à présent aux cinquante principaux conseillers du règne, on confirme la très grande diversité des origines géographiques des conseillers.

103 Le roi de Navarre ; le duc d'Alençon ; Jean d'Albret ; le duc de Bourbon, connétable ; le duc de Vendôme et les frères de celui-ci, le cardinal Louis de Bourbon et le comte de Saint-Pol.

Origines géographiques des 50 principaux conseillers de François I^{er} (hors fils du roi et maîtresse royale)



Une observation attentive de la répartition géographique apporte quelques enseignements¹⁰⁴. On observe tout d'abord une évolution dans les origines géographiques des conseillers de François I^{er} au cours du règne. Au début, le Conseil est partiellement affecté par les origines des Valois d'Angoulême (Artus et Guillaume Gouffier, Jean Caltau, Louis de La Tremoille, Philippe Chabot pour la partie Angoulême ; Louise de Savoie et René de Savoie pour la partie Savoie). À partir de la fin de la décennie 1520, on entre dans un balayage géographique

104 Voir Cédric Michon, *op. cit.*, p. 72-74.

beaucoup plus large, avec des représentants de Picardie (les frères Bourbon), de Normandie (Annebault), du Maine (Du Bellay), du Béarn (Gramont, Albret), du comté de Foix (Lautrec), du Vivarais (Tournon), de Bourgogne (Chabot à nouveau), de Lorraine (Jean de Lorraine). Les juristes et les financiers appartiennent essentiellement à trois régions, quelle que soit l'époque du règne : Paris (Brinon, Neufville, Longuejume, Montholon), le Massif central et ses contreforts (Robertet, Bohier, Bayard, Duprat, Selve, Du Bourg), la vallée de la Loire (Semblançay, Poncher, Breton, Bochetel, Poyet, Errault).

Le Conseil joue donc un rôle de point de contact entre le centre et les périphéries. Le pouvoir royal fait venir à lui des représentants de l'ensemble du royaume qui peuvent ensuite servir d'intermédiaire entre le centre et les périphéries. Cette dimension est confirmée par le nombre de conseillers qui occupent des fonctions de gouverneur ou de lieutenants de gouverneur, même si l'on observe, au cours du règne, un affaiblissement de la place des conseillers parmi les gouverneurs. Les liens entre le Conseil et l'administration des provinces sont encore plus manifestes si l'on observe les conseillers du roi qui sont lieutenants de gouverneur ou qui ont un frère gouverneur ou lieutenant de gouverneur (Claude de Guise en Bourgogne, Charles de Gramont en Guyenne, François de Montmorency en Île-de-France et en Picardie, Guillaume Du Bellay en Piémont, Claude de Savoie en Provence). Enfin, à titre indicatif, on peut mentionner la petite quarantaine de baillis et sénéchaux conseillers ou fils ou frères de conseillers.

Un Conseil aux mains d'hommes d'expérience

L'âge moyen du Conseil n'est pas inintéressant non plus. Il oscille sur l'ensemble du règne entre 44 et 51 ans¹⁰⁵.

Année	Âge moyen des conseillers	Âge de François I ^{er}
1515	46,5 ans	19 ans
1520	50,5 ans	26 ans
1525	47,6 ans	31 ans
1530	44 ans [37 ans]	36 ans
1536	45 ans	42 ans
1540	50 ans	46 ans
1545	51 ans	51 ans

Pourtant, cet âge moyen assez constant des conseillers s'explique, au fur et à mesure que le règne avance, par des raisons différentes. En 1515, le noyau du Conseil est constitué par quelques survivants du règne précédent et quelques nouveaux venus, de la génération de Louise de Savoie. Cinq ans plus tard, on retrouve, *grosso modo*, les mêmes conseillers... avec 5 ans de plus. En 1525, dans le contexte de Pavie, Louise de Savoie s'appuie sur les mêmes anciens

105 Voir Cédric Michon, *op. cit.*, p. 75.

et quelques jeunes féodaux (Charles de Bourbon-Vendôme et Lautrec) pour assurer son assise, d'où un léger rajeunissement de la moyenne d'âge. En 1530, à la suite de l'hécatombe de Pavie, une nouvelle génération est arrivée et l'âge moyen est tombé à 44 ans (et même à 37 ans – soit l'âge du roi –, si on laisse de côté Louise de Savoie et Antoine Duprat). En 1536, la génération du roi l'a emporté définitivement. Il n'y a plus de conseillers du règne de Louis XII et plus de conseillers de la génération de sa mère. Dans la première moitié du règne donc, le Conseil est aux mains de la génération de Louise et de quelques vieux conseillers d'expérience. Dans la seconde moitié du règne, en revanche, le Conseil est aux mains de la génération de François I^{er} qui est lui-même devenu un homme d'expérience. La constante est que le Conseil est toujours aux mains d'hommes d'expérience : malgré les apparences, la campagne enthousiaste de Marignan n'est pas décidée par une bande de jeunes conseillers désireux d'en découdre. Elle est voulue par un jeune roi chevalier, mais organisée militairement par de vieux conseillers chefs de guerre (La Tremoille, La Palice, Galiot de Genouillac, le maréchal Trivulce), financée par un vieux financier (Semblançay), négociée par un vieux juriste (Duprat), pendant que, restée au royaume, la mère du roi veille sur la maison France.

La stabilité du personnel du Conseil

Par ailleurs, ces conseillers d'expérience restent assez longtemps au Conseil, avec une moyenne de 6,75 ans pour l'ensemble des 54 principaux conseillers. La moyenne est nettement plus élevée (12,75 ans) si l'on ne retient que la dizaine de conseillers les plus influents, ceux qui, à un moment ou à un autre ont fait partie du duo ou du trio de tête du Conseil (Louise de Savoie, Florimond Robertet, Antoine Duprat, Artus Gouffier, René de Savoie, Guillaume Gouffier, Odet de Foix, Anne de Montmorency, Philippe Chabot, Jean de Lorraine, Claude d'Annebault, François de Tournon). Pour ces 12 conseillers, on ne compte qu'une seule disgrâce éclatante (Montmorency), deux brèves disgrâces (Chabot et Montmorency), 8 morts en fonctions (Louise de Savoie, Florimond Robertet, Antoine Duprat, Artus Gouffier, René de Savoie, Guillaume Gouffier, Odet de Foix, Philippe Chabot), quatre conseillers survivant au roi (Anne de Montmorency, Claude d'Annebault, François de Tournon, Jean de Lorraine) et retrouvant sous son fils une influence de premier plan (Montmorency) ou secondaire (Claude d'Annebault, François de Tournon). C'est le signe d'une réelle stabilité du Conseil dans son noyau et donc d'une réelle stabilité de l'exécutif. Là encore, la différence avec le règne d'Henri VIII est éclatante : deux disgrâces retentissantes (Thomas Wolsey et Thomas Cromwell), et de multiples disgrâces (Thomas More, Stephen Gardiner, Thomas Howard, etc.).

Les réseaux d'accès au Conseil : la maîtrise royale

Il est intéressant également d'essayer de faire apparaître les réseaux d'accès au Conseil. Une fois reconnu que seul le roi décide de qui entre en son Conseil, reste à déterminer qui présente au souverain les candidats. Plusieurs cas de figure existent, plus ou moins clairs. La situation la plus simple est peut-être celle des secrétaires, qui, très liés entre eux, se succèdent souvent de père en fils, de

beau-père à gendre ou d'oncle à neveu. Un autre cas de figure normalement assez simple est celui du conseiller-né. S'il s'agit là d'une race en voie d'extinction sous François I^{er}, elle a encore un certain nombre de représentants. C'est ainsi que le roi n'hésite pas à l'occasion à appeler à son Conseil des princes ou des ducs. Quelques-uns d'entre eux sont appelés plus fréquemment que les autres (le roi de Navarre ; le duc d'Alençon ; Jean d'Albret ; le duc de Bourbon, connétable ; le duc de Vendôme et les frères de celui-ci, le cardinal Louis de Bourbon et le comte de Saint-Pol). Toutefois, à l'exception de ce dernier, aucun d'entre eux n'a de poids politique significatif, même le duc de Vendôme au moment de Pavie. Il reste à tous ces grands féodaux la possibilité d'introduire auprès du souverain des nobles de leur clientèle. Très peu d'entre eux parviennent à s'imposer au Conseil. Parmi les rares exemples, on peut citer Jean Du Bellay, élevé chez les Bourbon-Vendôme, mais qui doit l'essor de sa carrière à Montmorency. Ce dernier exemple incite à se demander si les conseillers les plus influents sont davantage en mesure que les féodaux de peupler le Conseil de leurs clients. La réponse est claire : seuls deux conseillers y parviennent. Le premier est la mère du roi, Louise de Savoie, qui maintient et soutient au Conseil Florimond Robertet et – un temps – Semblançay, mais introduit également Artus Gouffier, François de Tournon, Jean Caluau, Jean de Selve, Philibert Babou, Jean Brinon et Gilbert Bayard, soit 17 % des principaux conseillers du règne. Montmorency est le seul à l'approcher en puissance, qui pousse au Conseil Jean Breton, Jean Du Bellay, Claude d'Annebault, Charles Hémard de Denonville, François de Montholon, Guillaume Poyet, Mathieu de Longuejume, soit 13 % des principaux conseillers du règne. Chabot ne compte à son actif que Gabriel de Gramont et Claude d'Annebault, qu'il partage d'ailleurs avec Montmorency. On ne peut attribuer à Annebault avec certitude que le parrainage de François Errault, à Duprat que celui d'Antoine Du Bourg et, dans une moindre mesure, de Gilbert Bayard. Quant à la duchesse d'Étampes, c'est péniblement qu'elle amène aux portes du Conseil ses parents Antoine Sanguin et Nicolas Bossut sans jamais leur obtenir beaucoup mieux qu'une antichambre. La composition du Conseil, relève donc véritablement du souverain, même s'il faut reconnaître à Louise de Savoie et à Anne de Montmorency un statut qui s'apparenterait à celui de protecteur du Conseil, statut que l'on ne peut pas appliquer en revanche à Artus Gouffier, même s'il a poussé son jeune cousin Montmorency, ni à Chabot, Lorraine, Annebault ou Tournon.

Là encore, la situation des secrétaires est à part, avec la figure dominante de Robertet chez qui se forment Gilbert Bayard, Jean Breton et Guillaume Bochetel, le premier étant d'ailleurs le neveu par alliance de Florimond Robertet. Si les secrétaires constituent une sorte de vaste parentèle, qu'en est-il pour l'ensemble de la cinquantaine des principaux conseillers de François I^{er}? Parmi eux, 18 (35 %) n'ont aucun lien de famille avec les autres conseillers qui ont, eux, des liens de famille les uns avec les autres. Là encore, la parentèle la plus imposante est celle de Montmorency qui est lié avec les Gouffier, Brinon, La Trémoille, les Dinteville, René de Savoie, et, par là, avec Louise de Savoie et le roi lui-même ! Pour le reste, en dehors de la fratrie Bourbon, liée au roi et aux Lorraine, on compte entre un et deux liens directs (Odet de Foix et son beau-père Jean d'Albret d'Orval ; Nicolas Bossut de Longueval, Antoine Sanguin et la duchesse d'Étampes par exemple).

Une fois de plus donc, la place de Montmorency est bien spécifique. Car sur une cinquantaine de conseillers, seuls 13 ont des relations familiales directes ou indirectes avec le roi et là encore, rares parmi eux sont ceux qui occupent une place de premier plan (René de Savoie ; Louise de Savoie ; Anne de Montmorency ; Charles, connétable de Bourbon ; Charles, duc d'Alençon ; les trois fils du roi ; les trois frères de Bourbon ; Florimond Robertet ; Henri d'Albret).

*Le profil des conseillers :
des hommes du roi, 2/3 d'héritiers et 1/3 de parvenus*

La maîtrise du roi dans le recrutement de ses conseillers fait donc de chacun d'entre eux un homme du roi. Leur profil social et politique est toutefois divers. En effet, en lien avec la part dominante des nobles parmi les conseillers du roi, on compte 36 héritiers (67 %) pour 16 hommes nouveaux (30 %). Est ici défini comme héritier un conseiller qui doit en partie sa place au positionnement de sa famille au cœur du pouvoir depuis au moins une génération. Est homme nouveau celui qui est le premier membre de sa famille à accéder au cœur du pouvoir. Sont donc des héritiers aussi bien les frères de Bourbon-Vendôme qu'Antoine Bohier dont le père est déjà secrétaire signant en finances en 1493-1494, Gilbert Bayard dont le père et l'oncle sont déjà détenteurs de grands offices de finances, ou François de Montholon, apparenté au chancelier Jean de Ganay. Est en revanche un homme nouveau un gentilhomme beauceron comme Charles Hémard de Denonville, un cardinal issu de la gentilhommerie moyenne comme Jean Du Bellay, un financier comme Philibert Babou ou un juriste comme Jean de Selve.

On le voit, le pouvoir, dans son noyau le plus central, s'appuie sur une élite ancienne pour les deux tiers et encourage un renouvellement des élites pour le tiers restant. Le renouvellement se fait essentiellement par l'entrée au Conseil de spécialistes de la diplomatie (Du Bellay, Hémard de Denonville) et de juristes (Duprat, Du Bourg, François Errault, François Olivier, Jean de Selve, Mathieu de Longuejume). En revanche, il y a chez les financiers, même si certains sont des hommes nouveaux (Philibert Babou), une dimension d'héritier plus prononcée, comme si l'on ne pouvait pas s'imposer comme un financier sans une assise familiale et financière solide (Semblançay bien sûr, mais aussi Antoine Bohier et Gilbert Bayard).

Un Conseil équilibré entre domesticité et technicité

La question de la répartition entre héritiers et parvenus ne recoupe donc que partiellement celle de la dimension domestique et/ou bureaucratique de la monarchie. Il y a des techniciens qui sont des héritiers et à l'inverse des proches du roi qui sont des hommes nouveaux. Si l'on s'en tient à cette question du profil domestique ou technique de la composition du Conseil, quelques remarques s'imposent. D'abord, il convient de rappeler que la démarche qui consiste à aborder l'histoire du Conseil par la part respective des courtisans d'épée et des techniciens ne renvoie pas à une spécificité de la Renaissance. On peut penser notamment au paradigme de l'*administrative kingship* de Charles Warren Hollister et John W. Baldwin qui insiste sur la dimension déjà bureaucratique des monarchies française

et anglaise sous Philippe Auguste (1179-1223) et Henri I^{er} (1100-1135)¹⁰⁶. Hollister et Baldwin soulignent aussi bien les innovations institutionnelles que la concentration de l'autorité entre les mains de quelques membres qui appartiennent à la maison royale. Ces derniers sont soit des hommes nouveaux (dans la France de Philippe Auguste), soit une association d'hommes nouveaux et de familles baronniales (dans l'Angleterre de Henri I^{er}). Dans les deux cas, des tensions interviennent entre les nouveaux venus et les héritiers en place qui sont délogés avec plus ou moins de brutalité. Il existe des affrontements de cette nature entre certains conseillers de François I^{er}. L'attitude de Jean Du Bellay à l'égard du chancelier Antoine Duprat est de ce point de vue tout à fait significative. À la fin de la décennie 1520, l'évêque de Bayonne montre à l'égard du chancelier une hostilité très forte qui s'explique assez largement par le retard mis par Duprat à envoyer l'argent réclamé par l'évêque de Bayonne en mission à Londres. Quoi qu'il en soit, l'hostilité qu'il lui marque se traduit par l'expression d'un mépris social manifeste. Le 20 mai 1528, Du Bellay s'exclame : « J'ay toujours la teste rompue de ce chancelier¹⁰⁷ » avant de le renvoyer à « l'Auvergne [et à] toutes les herbes de la Lorraine »¹⁰⁸. Du Bellay, le gentilhomme de la vallée des rois, a un profond mépris pour le juriste d'Issoire, aussi haut qu'il soit arrivé. Avec ironie, il évoque « *Saint Antoine* » et affirme qu'il « *espère en Dieu et en monseigneur maistre Duprat* »¹⁰⁹.

L'animosité de Du Bellay à l'égard de Duprat souligne combien l'opposition héritier/parvenu ne dit pas tout de la question de la dimension domestique et bureaucratique du Conseil. En effet, Antoine Duprat est gentilhomme de la chambre à partir de 1524 alors que Jean Du Bellay ne fait pas partie de la maison du roi¹¹⁰. D'ailleurs, l'un et l'autre sont, chacun à leur manière, des hommes nouveaux. Pour autant, Du Bellay est socialement et culturellement bien plus proche du roi que son chancelier. Si l'on en revient à la question des charges domestiques, il est intéressant de voir que 21 des 54 principaux conseillers de François I^{er} occupent des charges domestiques au sein de la Maison du roi auxquels il faut ajouter des conseillers comme Jean de Lorraine, Hippolyte d'Este et le comte de Saint-Pol qui, sans faire partie de la maison du roi, sont de ses plus proches familiers¹¹¹. Ce sont donc 24 des 54 principaux conseillers de François I^{er} qui sont de ses familiers soit près de 50 %. Le Conseil de François I^{er} relève donc, pour moitié, d'une dimension domestique, et pour moitié, d'une

106 C. Warren Hollister et John W. Baldwin, « The Rise of Administrative Kingship : Henry I and Philip Augustus », *American Historical Review*, 88 (1978), p. 867-905.

107 Victor-Louis Bourrilly, éd., *Ambassades en Angleterre de Jean du Bellay*, Paris, 1905, p. 261 (Jean Du Bellay à Montmorency, Londres, 20 mai 1528).

108 Victor-Louis Bourrilly, éd., *op. cit.*, p. 258. Il se moque des clients de Duprat évoquant le général des finances Preudhomme et le « saint qu'il adore ».

109 *Correspondance du cardinal Jean Du Bellay*, R. Scheurer et Loris Petris éd., Paris, 1969-2008, I, p. 89. Jean Du Bellay à Gilles de La Pommeraye, Londres, 24 septembre [1529].

110 BnF, ms frçs 21449 « Officiers et domestiques de la Maison de François I^{er} (1516-1534) ». Je remercie Thierry Rentet de m'avoir communiqué cette référence.

111 Voir Cédric Michon, *op. cit.*, p. 79-80.

dimension technicienne (juridique, financière, diplomatique, etc.). Cette situation s'éclaire si l'on établit une distinction, pas nécessairement exclusive d'ailleurs, entre les faveurs politique et privée¹¹². Sous François I^{er}, à la différence de ce qui se passe sous Henri III, il n'y a pas *confusion* entre les sphères du politique et du privé à la tête de l'État, mais *subtil chevauchement*, parfaitement maîtrisé par un souverain suffisamment maître du jeu pour joindre ou disjoindre à volonté les deux univers selon ses intérêts¹¹³. L'exemple de Jean de Lorraine est de ce point de vue éloquent. Le cardinal de Lorraine connaît ainsi une trajectoire originale, de compagnon des plaisirs à conseiller de premier plan avant d'être à la fois renvoyé aux plaisirs et conservé en réserve. Le favori peut donc être, au choix, et successivement, simple compagnon des plaisirs, ministre, puis conseiller de second plan. L'usage que fait François I^{er} de la faveur fait de lui un intermédiaire entre Henri III et Henri IV¹¹⁴. Là où Henri III unit les sphères privée et politique, Henri IV les dissocie, tandis que François I^{er} les mêle et les démêle à volonté. Le Conseil illustre bien la nature mixte de la monarchie de la Renaissance qui relève à la fois d'une dimension domestique et d'une dimension bureaucratique ou technicienne.

Conclusion : le Conseil du roi à la veille de la formalisation henricienne

Au terme de ce parcours, il apparaît que le Conseil ne doit donc être réduit ni à une dimension institutionnelle qui n'existe pas vraiment, ni à une réalité sociologique qui est multiple, ni à un programme idéologique ou volontariste impossible à démontrer. Il s'agit plutôt d'essayer de pénétrer « l'esprit du Conseil » c'est-à-dire sa logique et sa cohérence historique, le processus qui fait qu'il est ce qu'il est. La difficulté de circonscrire avec fermeté le Conseil est une illustration de plus de la dimension éminemment pragmatique de l'affirmation du pouvoir royal et de sa mue permanente qui révèle une capacité d'adaptation perpétuelle.

Ce qu'il faut retenir de l'étude du Conseil du roi de France dans la première moitié du xvi^e siècle, ce n'est donc pas son nom (*Conseil étroit, privé, des affaires, secret, d'État, du matin, de l'après-midi*, etc.), qui n'est pas établi avec fermeté, c'est plutôt sa souplesse en tant qu'instrument de gouvernement, qui s'ajuste en

112 Montmorency est une parfaite illustration de la définition du favori donnée par Nicolas Le Roux comme étant « le personnage qui se caractérise à un moment donné par la plus grande capitalisation de signes de l'exception, qu'il s'agisse de prérogatives symboliques, de dignités ou de récompenses », Nicolas Le Roux, *La faveur du roi*, Paris, 2000, p. 12. Jean de Lorraine est l'incarnation d'une faveur plus personnelle.

113 Nicolas Le Roux, *op. cit.*, p. 718, qui insiste sur la confusion entre les deux univers sous le règne d'Henri III.

114 Cf. les analyses comparatives sur Henri III et Henri IV in Nicolas Le Roux, *op. cit.*, p. 719-720.

permanence aux nécessités du moment. Sous le règne d'un souverain maître du jeu comme François I^{er}, on observe ainsi un équilibre au sein de son Conseil, qui voit la coexistence de conseillers incarnant le dynamisme de la monarchie domestique (Lautrec, Montmorency, Chabot, Annebault), d'autres qui annoncent le développement technique et bureaucratique (Robertet, Semblançay, Duprat, Breton), et d'autres enfin qui soulignent l'ouverture d'un souverain prêt à appeler quelques grands féodaux quand cela peut servir ses intérêts (connétable de Bourbon, duc de Vendôme, comte de Saint-Pol).

Le Conseil du roi constitue un précipité de l'essence même de la monarchie française de la Renaissance qui est fondamentalement une *monarchie de l'équilibre*. François I^{er} est un roi qui décide, mais qui réunit son Conseil presque tous les jours. C'est un souverain convaincu que son pouvoir est absolu, mais qui ne manque pas de consulter des représentants de la société politique. Il les choisit parmi ses courtisans et les techniciens de son administration. Comme la monarchie dans son ensemble, son Conseil est donc constitué d'un mixte de formes domestiques et bureaucratiques ou pré-bureaucratiques. Ses conseillers sont tous des hommes d'expérience, ni imberbes ni barbons. Issus de la capitale et des provinces, ils permettent de surcroît d'équilibrer les relations entre le pouvoir central et les périphéries. Ainsi, le Conseil de François I^{er}, stable, équilibré et éminemment labile est un instrument de pouvoir particulièrement bien adapté aux réalités de la monarchie de la Renaissance.



L'expérience de la polysynodie (1715-1718): réforme des institutions et développement de l'administration à l'aube des Lumières

Alexandre DUPILET

En septembre 1715, tout juste désigné Régent de France par le parlement de Paris, le jeune roi Louis XV n'étant âgé que de 5 ans, Philippe d'Orléans décida de remplacer les secrétaires d'État à la tête des départements ministériels par des conseils, chargés d'assister dans sa tâche le Conseil de Régence. Le 15 septembre, une déclaration royale donnait officiellement naissance à ce système, qui allait fonctionner dès le mois d'octobre. On comptait alors six conseils : la Guerre, la Marine, le Dedans, les Affaires étrangères, les Finances et le conseil de Conscience, qui prenait en charge les affaires religieuses. En janvier 1716, le dispositif fut complété par le conseil de Commerce. Durant trois ans, jusqu'en septembre 1718, le royaume de France fut administré et gouverné par ce dispositif institutionnel passé à la postérité sous le nom de polysynodie, nom qui allait lui être donné par l'abbé de Saint-Pierre, philosophe annonçant le siècle des Lumières.

La polysynodie, son fonctionnement et son bilan ont fait l'objet de jugements sévères de la part des historiens. Tantôt considéré comme une parenthèse sans postérité, tantôt décrit comme une réforme bâclée, ce système gouvernemental et administratif peut prêter le flanc à la critique et sa courte durée de vie ne plaide pas en sa faveur. Il demeure néanmoins très intéressant de s'arrêter sur la polysynodie pour au moins deux raisons. La première est que le système de la monarchie aux XVII^e et XVIII^e siècles semble être immuable, constituer un bloc monolithique. Analyser cette tentative de réforme et d'adaptation du gouvernement monarchique s'impose, les tentatives étant peu nombreuses. On peut également s'interroger sur la portée de cette réforme : dans quelle mesure la polysynodie constitue-t-elle une remise en question du gouvernement et des institutions telles qu'elles fonctionnaient sous Louis XIV ? Enfin, la polysynodie offre un point de vue privilégié, notamment par la somme des sources qu'elle a produites, pour comprendre le fonctionnement de l'État moderne et de son administration.

La création de la polysynodie

Il est indispensable, dans un premier temps, de revenir sur les raisons qui poussèrent Philippe d'Orléans à mettre en place ce gouvernement par conseils. À l'époque qui voit sa création, la réforme et le changement sont dans l'air du

temps. Ce n'est évidemment pas un hasard si elle est installée le 2 septembre 1715 au lendemain de la mort de Louis XIV. Depuis déjà plusieurs années, dans la coulisse, alors que le règne du Grand Roi s'achevait, des penseurs réfléchissaient sur les moyens de faire évoluer la manière de gouverner. Ces réformateurs étaient proches de Louis XIV. Ce fut le cas de Vauban ou du cercle de réflexion qui entourait le petit-fils de Louis XIV, le duc de Bourgogne, qui, en 1711, était devenu l'héritier présomptif de la Couronne. Le duc de Bourgogne ne cachait pas qu'il avait de profonds désaccords avec son grand-père sur la manière de gouverner. Il avait chargé son entourage de réfléchir aux réformes qu'il pourrait mener une fois arrivé au pouvoir. En faisaient partie des noms aussi prestigieux que Fénelon ou le duc de Saint-Simon. Pour le duc de Bourgogne, Saint-Simon avait rédigé un projet de gouvernement par conseils, conseils qui seraient composés par la noblesse de Cour, et qui remplaceraient les ministres et secrétaires d'État de Louis XIV issus de la noblesse de robe, autrement dit, selon Saint-Simon, de la vile bourgeoisie. La polysynodie est directement inspirée de ces projets. En 1712, le duc de Bourgogne mourut brutalement. Désespéré, Saint-Simon s'était résigné à ce que ses propositions ne fussent jamais appliquées. La Régence s'annonçait et le Régent légitime était alors le duc de Berry, dernier petit-fils en vie de Louis XIV. Tout fut bouleversé de nouveau pour Saint-Simon lorsque le duc de Berry décéda. Philippe d'Orléans devint le Régent présomptif. Le mémorialiste reprit espoir, le duc d'Orléans était un de ses plus fidèles amis. Dès la fin de l'année 1714, Saint-Simon et Philippe d'Orléans travaillèrent ensemble à l'architecture du nouveau gouvernement qui ressemblait, à quelques détails près, à celui que le duc décrit dans son traité.

Saint-Simon a pu mettre en application sa réforme grâce à un concours de circonstances favorables. Première circonstance, déjà évoquée : il était un des proches de Philippe d'Orléans. Seconde circonstance : Philippe était sensible aux innovations politiques et économiques. Fils de Monsieur, frère de Louis XIV, neveu du Grand Roi, il avait la réputation d'être un prince libéral. Il était proche du duc de Bourgogne et de son cercle de réflexion, sans y appartenir. Il entretenait des relations compliquées avec Louis XIV, ce qui a contribué à sa réputation de prince libéral. Le roi se défiait de ce neveu brillant, doué dans les arts comme à la guerre mais qui agaçait par ses frasques et qui fut lié à des scandales retentissants. En 1712, une partie de la Cour, bien malveillante, lui attribua les morts, mystérieuses à l'époque, du duc et de la duchesse de Bourgogne ainsi que du petit duc de Bretagne. Ces accusations étaient absolument infondées et découlaient du fait que Philippe ne cachait pas qu'il était féru de chimie et qu'il s'était fait installer un magnifique laboratoire au Palais-Royal ; de là à lui bâtir une réputation d'empoisonneur, il n'y avait qu'un pas qui fut vite franchi. Louis XIV ne crut jamais à ces rumeurs mais cela ne l'empêchait pas de considérer son neveu avec la plus grande circonspection. Dans la mémoire collective, Philippe d'Orléans est toujours considéré comme un libertin aux mœurs légères, n'ayant pas son pareil pour organiser des petits soupers licencieux. Dernière circonstance enfin favorable à la polysynodie : il est difficile de savoir avec précision quelles étaient les attentes de l'aristocratie et de la Cour à l'aube de la Régence mais il est certain qu'elle souhaitait qu'une forme de rupture s'instaure avec le règne de Louis XIV. Or, nul mieux que Philippe d'Orléans ne pouvait incarner ce changement.

La polysynodie est donc fille de ce vent porteur de changements et de réformes qui soufflent à la fin du règne de Louis XIV. Mais les raisons de sa création sont plus encore liées à l'avènement d'un temps particulier de la monarchie de l'Ancien Régime, celui des Régences. Les périodes de Régence de minorité constituent des temps très particuliers de la monarchie et des temps que l'on peut souvent qualifier de chaotiques. Le pouvoir royal est affaibli. Le roi est mineur et le Régent ou la Régente n'ont pas la même autorité que le roi. Ils ne sont pas pourvus de leur caractère sacré. Pour être en mesure de gouverner, il est indispensable de négocier, de discuter avec les autres acteurs politiques du royaume. Or, la polysynodie, la forme de gouvernement qu'elle implique permet cela. Bien loin de l'esprit de Saint-Simon, le gouvernement par conseils est avant tout une réforme de circonstances et vraisemblablement conçu comme tel par Philippe d'Orléans. Mettre en application la polysynodie présentait d'autres avantages.

Cette proposition permit à Philippe d'Orléans de s'imposer comme Régent de France sans contestation possible. Contrairement aux apparences, lorsque Louis XIV mourut, les obstacles étaient nombreux pour Philippe d'Orléans. Il était le Régent légitime mais il était obligé de se rendre au parlement de Paris pour être désigné Régent à l'issue de l'ouverture du testament laissé par Louis XIV. Or, Philippe savait par le jeu des relations que le testament ne lui était guère favorable et qu'il avantageait les fils adultérins de Louis XIV et notamment le duc du Maine, fruit de son union avec Madame de Montespan. Il en eut confirmation lors de la séance de l'ouverture du testament qui se déroula le 2 septembre 1715 au parlement de Paris. Louis XIV faisait de son neveu le chef d'un Conseil de Régence qu'il avait lui-même composé et accordait de nombreux pouvoirs au duc du Maine, qui devenait le tuteur du jeune Louis XV. Au cours de cette séance, le parlement cassa le testament et accorda au duc d'Orléans tous les pouvoirs de la Régence, dépouillant par la même occasion le duc du Maine. Si le parlement soutint sans ambiguïté Philippe d'Orléans, ce n'est pas seulement parce que celui-ci était le Régent légitime. Le prince avait préparé cette séquence de la prise du pouvoir, discutant en amont avec les ténors du parlement et leur accordant deux réformes fondamentales en échange de leur soutien.

Il restitua d'abord aux parlementaires l'usage du droit de remontrances. Le droit de remontrances permettait au parlement de discuter les édits décidés par les rois et de les amender. Par les ordonnances de 1667 et 1673, Louis XIV avait expliqué que si les parlements pouvaient émettre des remontrances, il ne les prendrait pas en considération. Dans le chemin qui menait vers une monarchie absolue, cette mesure était essentielle. En remettant en cause cette décision de Louis XIV, Philippe était fidèle à son image de prince libéral sans se douter qu'il venait d'ouvrir la boîte de Pandore.

Dans un deuxième temps, Philippe d'Orléans accorda aux parlementaires des postes dans le nouveau gouvernement qu'il entendait constituer, ce qui aurait été impossible dans une autre configuration institutionnelle. Les parlementaires devenaient ainsi des conseillers de la nouvelle polysynodie. Ils investissaient le conseil de Conscience chargé de la politique religieuse, ce qui ne pouvait manquer de les séduire, le parlement ayant fait de la question janséniste l'une de ses priorités. Par là même, il entendait peser sur la politique religieuse du royaume.

La polysynodie fut donc une monnaie d'échange, un tribut payé au parlement pour avoir son soutien. De manière plus générale, et ce fut la principale raison de sa création, elle permit également à la noblesse de cour de revenir au pouvoir en lui accordant des postes clés dans le nouveau gouvernement. La polysynodie permit d'acheter en quelque sorte la paix sociale.

Avec l'entrée des parlementaires dans le gouvernement royal, la polysynodie marquait donc le retour de la noblesse de cour au pouvoir, elle qui avait été sans ménagement écartée du gouvernement de l'État par Louis XIV, au profit de la noblesse de robe. À la tête de chaque conseil fut en effet nommé un président, qui était aussi un grand seigneur. Pour ne citer que quelques exemples, on trouvait à la tête du conseil de Finances, le duc de Noailles. Le maréchal de Villars dirigeait le conseil de la Guerre, tandis que le comte de Toulouse, frère du duc du Maine et amiral de France, dirigeait la Marine. En ce sens, la polysynodie marquait clairement une rupture avec le règne de Louis XIV. Il faut toutefois nuancer cette appréciation. Dans les faits, il est incontestable que la noblesse de cour occupait les fonctions les plus prestigieuses, en particulier les présidences des conseils. Pourtant, l'emprise de l'aristocratie fut loin d'être aussi forte qu'on a bien voulu le laisser entendre. Ainsi, sur les 69 places qu'offraient les conseils en 1715, 36 furent dévolues à l'épée, 33 à la robe. La parité fut globalement respectée. Il n'en alla pas de même à l'intérieur des conseils. Dans certains domaines jugés plus techniques comme celui des Finances, la robe l'emportait largement sur l'épée. En revanche, au conseil de la Guerre, comme au conseil de Marine, les membres de la noblesse d'épée occupaient fort logiquement la plupart des places. Ainsi, sur les 11 membres que comptait le conseil de la Guerre à l'origine, 9 étaient issus de la noblesse d'épée, 2 de la noblesse de robe. Aux Finances, les proportions étaient inversées.

En habile politique, Philippe d'Orléans n'avait pas composé ces conseils au hasard. Plusieurs principes guidaient sa démarche. Ainsi, les différentes factions qui divisaient la Cour y étaient représentées : ses ennemis occupaient des places de choix dans les différents conseils. Mais le Régent, qui avait pris près d'un mois pour composer ces conseils, avait également tenu à ce que le principe de compétences soit respecté. Prenons pour exemple le conseil de la Guerre. La présidence s'imposait pour le maréchal de Villars, le vainqueur de Denain, qui fut le plus grand militaire de la fin de règne de Louis XIV. Il était assisté par huit lieutenants généraux qu'il avait déjà eu l'occasion de commander sur les champs de bataille et dont certains avaient de solides compétences dans les domaines de la logistique ou encore de l'artillerie. Ce conseil de militaires était solidement encadré par deux nobles de robe, Saint-Contest et Le Blanc, qui étaient intendant de Metz et intendant de Flandre maritime, généralités en première ligne durant la guerre de Succession d'Espagne. De même aux Finances, le duc de Noailles était présenté comme un noble de cour s'étant intéressé de très près au maniement des deniers publics. Il était assisté par de véritables spécialistes puisqu'on retrouvait plusieurs intendants des finances, qui étaient également conseillers d'État. Enfin, les différents conseillers se voyaient attribuer un domaine de compétence qui ne devait rien au hasard. Leur parcours était là aussi pris en considération. Par exemple, Jacques François de Puysegur qui était un spécialiste de l'artillerie se voyait confier ce domaine au conseil de la Guerre. De manière générale,

comme pour un gouvernement de la période contemporaine, la composition de la polysynodie était un savant équilibre de politique et de compétences.

Fonctionnement et activité de la polysynodie

Pour analyser le fonctionnement et l'activité de la polysynodie, nous disposons de nombreuses sources : les ordonnances portant règlement des conseils qui définissent les attributions des différents conseils ainsi que la répartition des domaines de compétences entre les conseillers ; les registres des procès-verbaux des différents conseils et du Conseil de Régence ; les correspondances de ces conseils. Nous évoquerons en premier lieu les types de dossiers examinés par les différents conseils, l'introduction des affaires dans les conseils et la procédure qui était suivie.

Les conseils de la polysynodie se concentraient sur le traitement de dossiers que nous qualifierons d'administratifs. La discussion de projets de réformes d'envergure fut rare au sein des conseils. Au conseil de la Guerre et au conseil de Marine étaient essentiellement évoquées les nominations et les affaires ayant trait à la gestion des troupes tant humaines que matérielles (ravitaillement, logement, sanctions disciplinaires). Le conseil de Finances traitait notamment les nombreuses demandes d'exemption d'impôts. Au conseil du Dedans, les conseillers lisaient les rapports d'intendants et faisaient le point sur les litiges entre particuliers voire entre administrations, qui étaient renvoyés devant la justice ordinaire ou aux intendants. Au conseil de Commerce, les dossiers sur les demandes d'exemption de péages étaient nombreux. Quant au conseil de Conscience, il traitait principalement des affaires de discipline ecclésiastique, des dénonciations des mœurs de certains clercs ou des conflits liés au jansénisme. Trancher des contentieux, répondre aux requêtes des particuliers, analyser les rapports des agents du roi, telle était la principale activité des conseils.

Le fonctionnement général du gouvernement par conseils était simple. Les dossiers pouvaient être introduits au sein des conseils de différentes manières. De manière générale, il appartenait au président du conseil particulier de répartir les dossiers selon les compétences de chacun au sein des conseils. Certains conseils comme ceux du Dedans ou de la Marine respectèrent scrupuleusement ce mode de fonctionnement. Dans d'autres conseils, comme celui de la Guerre, il y eut quelques aménagements. L'examen de la correspondance active du maréchal de Villars nous montre que celui-ci faisait un véritable travail de tri avant de répartir les missives. Le président du conseil répondait directement à un grand nombre de requêtes, qui n'étaient pas présentées devant le conseil. On ne peut pourtant accuser Villars d'avoir cherché à exercer un pouvoir personnel et d'avoir souhaité contourner le conseil. Le plus souvent, il ne faisait que renvoyer ces affaires devant d'autres instances, les classer sans suite et demander des renseignements. Dans d'autres conseils, comme celui du Dedans ou de Marine, ce type d'affaires aurait été examiné par l'assemblée qui aurait alors décidé collégialement d'écrire à l'intendant pour qu'il en fasse un rapport détaillé. Autre arrangement avec le règlement, que l'on peut retrouver dans d'autres assemblées de la polysynodie :

les conseillers tenaient une correspondance avec les agents du roi et pouvaient être directement saisis d'affaires à examiner par le conseil.

Quel était le circuit général suivi par les affaires ? Selon la déclaration du 15 septembre 1715 qui instituait la polysynodie, les affaires de l'État étaient examinées en premier lieu par ces conseils. Le président du conseil particulier présentait ensuite le dossier au Conseil de Régence qui rendait une décision définitive à son sujet. Certains conseils de Régence étaient consacrés à la Guerre, d'autres à la Marine, d'autres encore au Dedans. Seul le Conseil de Régence, dans lequel fusionnait tous les Conseils du Roi de Louis XIV (conseil de Finances, conseil d'En Haut), pouvait donc prendre des décisions. Mais dès leur mise en place, les conseils empruntèrent également d'autres voies. La pratique de la liasse, qui existait déjà sous Louis XIV, fut reconduite. Les décisions étaient alors prises lors d'un entretien en tête-à-tête, qui avait lieu à jour et heure fixes, entre le Régent et le président du conseil. Enfin, comme le précisèrent les ordonnances portant règlement, certains conseils étaient autorisés à prendre des décisions sans en référer à une autorité supérieure. Il est intéressant de comprendre quels furent les circuits. Comme il est dans le cadre de cette conférence impossible de le faire pour chaque conseil, nous nous proposons ici d'examiner les résultats obtenus pour le conseil de la Guerre.

Le conseil de la Guerre présente des spécificités importantes mais permet également de tirer des conclusions que l'on retrouve pour l'ensemble de la polysynodie. Ainsi, le circuit privilégié est celui d'une décision du conseil particulier. Près de la moitié des affaires traitées en 1716 et 1717 trouvent leur aboutissement au sein même du conseil de la Guerre. On ne peut déduire de ce constat que le Régent ait été tenu à l'écart des problèmes abordés par l'assemblée. Simplet, leur résolution n'exigeait pas qu'on prit la peine de le déranger. Par ailleurs, le Régent était régulièrement consulté par le conseil de la Guerre. En revanche, la proportion de dossiers envoyés au Conseil de Régence était faible dès 1716, et d'ailleurs bien moins importante que les autres conseils. En outre, elle connut une forte baisse entre 1716 et 1717. En 1718, le Conseil de Régence n'eut à traiter presque aucun dossier relatif aux affaires militaires. Le contournement du Conseil de Régence constituait une des pratiques spécifiques du conseil de la Guerre. Ce contournement massif n'était en rien pratiqué par les autres conseils. Quant au circuit de la liasse, il fut de plus en plus privilégié par le conseil de la Guerre, ce que l'on peut constater pour l'ensemble des conseils. Ainsi, le Régent décida de personnaliser le pouvoir. Il traitait directement les affaires de concert avec les présidents des conseils. Le Conseil de Régence devint peu à peu une coquille vide.

Ce fut également le sort des conseils particuliers. Si l'on se livre à une analyse fine du circuit des affaires, on constate qu'à partir de la fin de l'année 1717, la plupart des dossiers leur échappaient. Le président les accaparait pour les présenter au Régent. La polysynodie fut peu à peu vidée de sa substance et commença une lente agonie. Les présidents des conseils particuliers n'auraient pas de leur propre chef pris une telle initiative. Il faut clairement y voir la main de Philippe d'Orléans.

Si la polysynodie fut une réforme institutionnelle digne d'intérêt, son esprit fut corrompu par Philippe d'Orléans dans l'objectif de renforcer son pouvoir et

de contourner ce qui pouvait être considéré comme une délégation d'autorité. La polysynodie fonctionna très bien durant deux années. Le bilan des affaires examinées est impressionnant. En trois ans d'existence, le conseil de la Guerre traita plus de 2 500 affaires, les Finances 5 500, le Dedans près de 5 000. Le gouvernement par conseils eut également quelques répercussions notables sur l'appareil administratif de la monarchie.

Polysynodie et monarchie administrative

La polysynodie a ainsi contribué à accélérer la constitution d'une monarchie administrative. L'administration s'est étoffée ; l'État royal ne se caractérise plus seulement par le souci de rendre la justice ou de faire la guerre mais aussi par la volonté d'une gestion serrée du territoire. Ce mouvement, déjà amorcé par Louis XIV, nous ferait ainsi passer du roi de guerre au roi gestionnaire. Dans ce processus, la polysynodie joua un rôle important et peut être décisif. Quels furent les signes de l'approfondissement de la monarchie administrative ?

Les registres dans lesquels les procès verbaux des conseils furent consignés en sont un. Il importait de garder une trace, de pouvoir se reporter aux affaires. Auparavant, on archivait uniquement les arrêts mais on ne trouvait guère de procès-verbaux de délibérations. Le Régent devait pouvoir se justifier ; c'est vraisemblablement pour cette raison qu'il fit consigner les délibérations des conseils.

Par d'autres aspects, la polysynodie fut la traduction d'un étoffement, d'un approfondissement du tissu administratif. L'administration se transforme en bureaucratie : une hiérarchie s'instaure, les tâches administratives sont spécialisées, le fonctionnement de l'appareil d'État repose sur des règles et des procédures formelles, impersonnelles. Dans sa conception théorique, la polysynodie vise à tout cela. La hiérarchie en sort renforcée par la création d'un appareil gouvernemental à deux étages. Elle devient explicite au sein des conseils particuliers avec la présence d'un président. La spécialisation des tâches est évidente. On prend en considération le passé et l'expérience de chacun pour les affectations dans les conseils.

Avec la polysynodie s'améliora également l'organisation des bureaux composés des commis chargés de préparer le travail - on parlerait aujourd'hui de cabinets. Ainsi, sous le gouvernement par conseils de Philippe d'Orléans, la répartition des tâches par compétence fut systématisée dans les bureaux. Elle existait déjà sous Louis XIV aux Finances et à la Guerre ou encore aux Affaires étrangères. Mais dès 1715 apparurent encore de nouveaux bureaux, d'où une division plus fine des tâches. En outre, les bureaux qui étaient parfois divisés en plusieurs immeubles, entre Paris et Versailles, commencèrent à être rassemblés systématiquement dans le même bâtiment, sans que l'on puisse encore parler de ministère comme aujourd'hui. Plusieurs conseils mirent en place ou consolidèrent un service d'archives, œuvre qui avait déjà commencé sous Louis XIV. Par exemple, le conseil des Affaires étrangères rassembla les deux dépôts existants pour en constituer un seul au Louvre.

Ces initiatives n'avaient rien de révolutionnaires et se situaient dans le prolongement du Grand Règne. Mais la polysynodie fut sans aucun doute un artéfact, une manifestation repérable d'un mouvement plus souterrain vers la monarchie administrative, vers une rationalisation de l'administration.

La polysynodie fut supprimée en septembre 1718. On revint alors au système ministériel de Louis XIV, avec des secrétaires d'État, issus de la noblesse de robe, qui rendaient compte de leur travail devant le Conseil de Régence ou le Régent. Plusieurs raisons expliquent cette suppression. En associant les nobles de cour au pouvoir, le gouvernement par conseils avait parfaitement accompli ce pour quoi il avait été mis en place : étouffer toute velléité d'opposition, surveiller les nobles afin d'éviter une nouvelle fronde. Il nous faut souligner ici le pragmatisme du Régent. Philippe d'Orléans n'était pas particulièrement attaché à cette réforme que lui avait soufflée Saint-Simon. Mais il y voyait la possibilité d'éteindre les tentatives d'opposition toujours redoutées en période de Régence en y associant ses ennemis. En 1718, le pouvoir du Régent était installé ; il pouvait donc se passer de ce système qui commençait à devenir plus gênant qu'utile. En effet, certains conseils, comme celui des Affaires étrangères, offraient une tribune à la noblesse qui souhaitait s'opposer aux réformes de Philippe d'Orléans. Il valait donc mieux en finir avec ce système. Pour le Régent, il ne s'agissait que d'une réforme de circonstances qu'il s'appliqua à vider progressivement de sa substance. Avec le système de la liasse, Philippe d'Orléans reproduisait le fonctionnement du système ministériel louisquatorzien. La polysynodie ne fut donc clairement pas conçue comme une véritable réforme mais comme une nécessaire adaptation des institutions, adaptation temporaire à la nouvelle configuration du pouvoir.

Analyser le fonctionnement de la polysynodie, c'est donc percer à jour la personnalité politique de Philippe d'Orléans. Les réformes menées par Philippe d'Orléans, la polysynodie bien entendu, mais aussi le système de Law, aussi novatrices soient-elles, ne visaient qu'un objectif : renforcer la monarchie absolue, transmettre le pouvoir à Louis XV sans l'avoir altéré. On se trompe donc sur la personnalité de Philippe d'Orléans quand on prétend qu'il était libéral. Il était un politique pragmatique pouvant prendre des mesures qui visaient à faire respirer le royaume mais qui restait attaché au pouvoir absolu du roi. Loin d'être un grand bouleversement, la Régence n'en eut, et qu'un temps, les apparences, comme le montre la polysynodie. Comme l'écrivait Lampedusa dans *Le Guépard*, il fallait que tout change pour que rien ne change. Plus que le prince libéral annonçant le siècle des Lumières, Philippe d'Orléans fut en vérité le digne successeur de Louis XIV.



Le Conseil d'État et le gallicanisme : une contribution à l'histoire du droit administratif ¹

Nicolas SILD

Au lendemain de la Révolution française, le Conseil d'État est chargé par Napoléon de veiller – sous sa direction – à l'application du Concordat de 1801. Il est ainsi investi d'une mission jugée essentielle à la sauvegarde de l'État : assurer le contrôle de la puissance publique sur les cultes. Ici, rien n'est tout à fait nouveau : les monarques d'Ancien Régime intervenaient dans les matières relevant de la police et de la discipline ecclésiastiques, au titre de leurs prérogatives souveraines et de leur qualité de « rois très chrétiens ». Cette intervention étatique en matière de cultes peut être qualifiée de gallicanisme politique. Le rôle du Conseil d'État dans les affaires culturelles au XIX^e siècle est aujourd'hui connu². Prenant le relais des anciens parlements, la Haute Assemblée a perpétué l'héritage du gallicanisme de l'ancienne France. Au milieu du XIX^e siècle, les convictions gallicanes demeurent vivaces. En 1840, Cormenin rappelle que les libertés gallicanes « forment une partie du droit public du royaume »³, lorsque Dupin aîné souligne qu'elles sont liées « aux faits les plus curieux de notre histoire, aux questions les plus élevées de notre droit public, à celles qui influent le plus puissamment sur la marche politique des affaires et sur la constitution de l'État »⁴. Souvent désigné sous le vocable de « droit public ecclésiastique français », le droit gallican constitue le

-
- 1 Ce texte est la version écrite d'une conférence prononcée le 19 juin 2017 lors de la remise du prix de thèse du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Très honoré par l'obtention de ce prix, j'adresse au Comité et à sa présidente, Madame la présidente de Boisdeffre, ainsi qu'à Madame Flament-Guelfucci et Madame Le Fier de Bras de chaleureux remerciements.
 - 2 Deux ouvrages principaux peuvent être ici recensés : J. Lafon, *Les prêtres, les fidèles et l'État, le ménage à trois du XIX^e siècle*, Paris, Beauchesne, 1987 ; B. Basdevant-Gaudemet, *Le jeu concordataire dans la France du XIX^e siècle*, Paris, PUF, 1988.
 - 3 Cormenin, *Droit administratif*, Paris, 1840, 5^e éd., t. 2, p. 18 de l'appendice.
 - 4 A. Dupin, *Manuel du droit public ecclésiastique français*, Paris, Videcoq, 1845, pp. VI-VII. Dupin rappelle l'intérêt de continuer l'étude de ces libertés au XIX^e siècle, car, « pour en donner une juste idée, il serait plus exact de dire libertés de l'Église gallicane et de l'État. Leur caractère en effet est de tenir tout à la fois : 1^o aux relations extérieures de l'État avec le Saint-Siège considéré comme souverain étranger ; 2^o à notre droit public intérieur en ce qui touche la discipline ecclésiastique et la police des cultes ; 3^o au droit privé pour toutes les questions et les conflits qui peuvent intéresser les particuliers » (*ibid.* p. VIII).

réceptacle d'une façon très française de concevoir les rapports entre l'Église et l'État. Or, après la Révolution, cet esprit et ce droit ont élu domicile au Conseil d'État, enrichissant au passage le droit administratif en construction. Car en contrôlant l'application des textes pontificaux en France et en statuant sur les recours pour abus dont il est saisi, le Conseil d'État applique des principes relevant d'une doctrine de l'État⁵, et utilise des techniques juridiques que l'on peut rapprocher de certaines constructions du droit administratif.

Rappelons brièvement que le gallicanisme se définit comme une « sensibilité du catholicisme français de l'Ancien Régime »⁶, une doctrine qui promeut l'idée d'un particularisme français au sein de l'universalité chrétienne. Notons au préalable qu'il existe au sein du courant gallican des sensibilités diverses. On identifie souvent un gallicanisme ecclésiastique ou épiscopal, un gallicanisme royal, et un gallicanisme parlementaire⁷. Mais au-delà des divergences qui séparent ces « courants », il existe une forme d'unité doctrinale. De bonne heure, sous l'Ancien Régime, théologiens et juristes ont identifié l'existence d'une Église de France, également désignée sous le vocable d'« Église gallicane ». Autonome dans son fonctionnement vis-à-vis du Saint-Siège, elle prétend néanmoins ne jamais rompre les liens qui l'unissent au pape et à l'Église universelle. Cette Église nationale se gouverne selon des lois qui lui sont propres, rassemblées dans un *corpus* de règles : les libertés de l'Église gallicane. Enfin, l'autonomie de l'Église de France suppose nécessairement la protection du Souverain temporel. Véritable « évêque du dehors »⁸, le Roi peut intervenir dans la discipline extérieure de l'Église de France : il exerce à ce titre une prérogative de souveraineté. À l'inverse, le pape ne peut s'immiscer dans le gouvernement des affaires temporelles, car elles relèvent de la seule compétence du Souverain. Ce dernier ne doit tolérer aucune ingérence pontificale dans le domaine temporel, au risque de devenir le sujet d'une puissance considérée comme étrangère. En dernier lieu, le gallicanisme véhicule une conception bien particulière de l'exercice du pouvoir à l'intérieur de l'Église. Le pape ne peut être tenu pour unique détenteur du pouvoir de définir le dogme. Seul un concile universel peut infailliblement se prononcer sur des questions de foi. La puissance du Pontife romain n'est donc pas absolue mais limitée, de deux façons : par l'assemblée du concile universel, et par le respect des canons. Dans les cas les plus extrêmes, un pape tombé dans l'hérésie

5 Voir notre thèse, N. Sild, *Le Gallicanisme et la construction de l'Etat (1563-1905)*, Institut Universitaire Varenne, 2016.

6 Q. Epron, « Gallicanisme », in D. Alland, S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003 p. 761.

7 « C'est dire l'extraordinaire complexité du gallicanisme : il apparaît, au terme de son histoire, constitué d'un corps de doctrines théologiques et juridiques. Mais ces doctrines, en soi indépendantes les unes des autres et d'origine variée, ont été susceptibles de nuances très diverses, chacune ayant connu une évolution distincte au cours des années. Il n'y a pas un gallicanisme, mais des gallicanismes, tant sont différentes les traditions des docteurs, des évêques, des magistrats, du roi » (A.-G. Martimort, *Le Gallicanisme*, Paris, PUF, « Que sais-je », 1973, pp. 5-6).

8 Formule souvent reprise par les auteurs gallicans et attribuée à Optat de Milève, évêque du IV^e siècle.

pourrait être déposé par un concile universel. Pour résumer, le gallicanisme réalise la synthèse de trois éléments : il s'agit bien évidemment d'un discours sur les rapports entre l'État et la puissance ecclésiastique, mais encore d'une doctrine de l'État, et enfin d'un certain regard porté sur l'organisation des pouvoirs au sein de l'Église. Historiquement, ce gallicanisme représente – et c'est en grande partie pour cela qu'il peut intéresser les juristes – une mise en forme de la doctrine de la souveraineté. Il dote également l'État d'un monopole de commandement sur son territoire et ses sujets, en écartant progressivement la concurrence des autorités ecclésiastiques. L'on retrouve ici les deux faces, interne et externe, de la souveraineté⁹. On ne peut comprendre l'essor de cette souveraineté juridique sans préciser qu'elle est indissociablement liée à l'affirmation d'un sentiment national très puissant¹⁰ : la France est de toutes les Nations la plus libre, la plus sainte, celle en laquelle Dieu a placé sa dilection. La France est le nouveau peuple élu¹¹ et Paris le centre de la chrétienté. En un sens, la souveraineté est aussi culturelle et chemine conjointement avec la défense de l'exception française. Chez les juristes, la doctrine gallicane suppose ce discours théorique mais ne s'y limite pas ; son effectivité se réalise au moyen de techniques juridiques.

Ainsi défini, le gallicanisme est un mouvement doctrinal saturé de réflexions ecclésiologiques et juridiques visant à assurer la défense de l'État naissant. Il est possible de faire remonter cette préoccupation au travail entamé par les légistes de Philippe le Bel, à la charnière des XIII^e et XIV^e siècles¹². Les gens de robe ne cesseront ensuite de se poser en défenseurs intransigeants des idées gallicanes. Les parlements d'Ancien Régime s'illustrent en la matière, tout au long d'une histoire séculaire. Les Cours souveraines – le parlement de Paris en tête – entendent bien arbitrer tous les grands conflits politico-religieux qui secouent la monarchie. Systématiquement, elles délivrent une interprétation qu'elles veulent authentique d'une *doxa* gallicane, au respect de laquelle les monarques eux-mêmes sont tenus. Ainsi les parlements s'opposent régulièrement à certaines décisions royales afin de conserver l'orthodoxie gallicane et d'empêcher un monarque mal conseillé de compromettre dangereusement ses propres pouvoirs souverains. Ce sont, par exemple : les réticences à enregistrer le concordat de Bologne par attachement au système de la Pragmatique sanction de Bourges, la résistance à la réception

9 Face interne et externe dont la liaison est illustrée dans l'étude d'O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, Léviathan, 1994.

10 Cette construction du sentiment national procède d'un élan proprement religieux, comme le démontre C. Beaune, *Naissance de la nation France*, Gallimard, 1985.

11 C'est ce que tend à montrer le très riche ouvrage d'A. Tallon, *Conscience nationale et sentiment religieux en France au XVI^e siècle*, P.U.F, 2002.

12 Voir par exemple, J.-P. Royer, *L'Église et le royaume de France au XIV^e siècle, d'après le « Songe du Vergier » et la jurisprudence du Parlement*, Paris, LGDJ, 1969 ; J.-L. Gazzaniga, *L'Église du Midi à la fin du règne de Charles VII (1444-1461) : d'après la jurisprudence du Parlement de Toulouse*, thèse, droit, Toulouse, 1976. Même si les doctrines en vogue au XIV^e s'enracinent dans des idées plus anciennes, comme le démontre l'étude de référence de V. Martin, *Les origines du gallicanisme*, Paris, Bloud & Gay, 1939, 2 vol.

en France des décrets du Concile de Trente¹³, le refus de la bulle *Unigenitus* ou les remontrances sur les refus de sacrements au XVIII^e siècle. Et la liste n'a rien d'exhaustif. Ces grandes controverses donnent l'occasion aux magistrats et avocats gallicans d'affûter leurs armes et d'enrichir une littérature juridique colossale.

À l'occasion de ces crises, mais aussi au quotidien, les hommes de loi appliquent les principes sur le terrain contentieux, puisqu'ils sont avant tout praticiens. Ils ont inventé des outils pour résoudre les conflits entre l'Église et l'État et faire prévaloir les intérêts de la puissance temporelle. Le premier consiste dans le pouvoir de contrôler les bulles, brefs, rescrits pontificaux et canons des conciles préalablement à leur application en France. Le second, c'est la procédure de l'appel comme d'abus. Ce recours permet d'attaquer devant les parlements des jugements rendus par les officialités ou des décisions prises par les autorités ecclésiastiques françaises dans leurs fonctions de gouvernement. Ces deux grands pôles contentieux alimentent une jurisprudence déjà très abondante sous l'Ancien Régime. Or, celle-ci se prolonge au-delà de la Révolution française. Au XIX^e siècle, les Articles organiques adoptés unilatéralement par Napoléon rétablissent ces mécanismes et en confient la connaissance au Conseil d'État. La Haute Assemblée apparaît alors naturellement comme l'institution la plus à même de réguler le fonctionnement interne des cultes reconnus et leurs rapports extérieurs avec l'État. Le Conseil d'État œuvre donc sous la direction du chef de l'État dans le contexte de la justice retenue, pour faire prévaloir les droits de la puissance publique dans tous les conflits qui l'opposent aux autorités ecclésiastiques. Après la rupture révolutionnaire, la Haute Assemblée incarne la continuité de l'État, à la construction duquel le gallicanisme a pris une part décisive. Les sentiments gallicans continuent d'animer une élite de hauts fonctionnaires¹⁴. À la charnière des XIX^e et XX^e siècles, la III^e République continue d'appliquer le Concordat dans toute sa rigueur¹⁵ et le Conseil d'État rend encore quelques décisions sur des recours pour abus à la veille de la Séparation. La loi de 1905 vient néanmoins

13 V. Martin, *Le gallicanisme et la Réforme catholique, essai historique sur l'introduction en France des décrets du Concile de Trente (1563-1615)*, Picard, 1919 ; V. Martin, *Les négociations du nonce Silingardi évêque de Modène, relatives à la publication du Concile de Trente en France (1599-1601)*, Picard, 1919 ; A. Tallon, *La France et le Concile de Trente (1518-1563)*, École française de Rome, 1997.

14 B. Neveu, « Pour une histoire du gallicanisme administratif de l'an IX à nos jours », in *Administration et Église du Concordat à la séparation de l'Église et de l'État*, Genève, Droz, 1987, p. 57 et suivantes.

15 L'attachement au Concordat de la part des républicains anticléricaux vient du fait qu'il permettrait de contrôler rigoureusement l'Église de France et de l'assujettir à l'État. On connaît l'acharnement d'Emile Combes à défendre le Concordat à la veille de la loi de 1905 (cf. L. Capéran, *L'invasion laïque*, Paris, Desclée de Brouwer, 1935). Momentanément du moins, et si favorables soient-ils à la séparation de l'Église et de l'État envisagée par le Programme de Belleville (15 mai 1869), Gambetta, Ferry ou encore Paul Bert prennent dans un premier temps la défense du Concordat. Dans un discours du 27 juin 1879, Jules Ferry qualifie le Concordat d'« assise inébranlable sur laquelle la Troisième République veut asseoir sa politique ecclésiastique » (Cité par J.-M. Mayeur, « Laïcité et idée laïque au début de la Troisième République », in L. Hamon (dir.), *Les opportunistes. Les débuts de la République aux républicains*, Paris, Fondation de la Maison des sciences de l'homme, 1991, p. 114).

mettre un terme à cette conception multiséculaire des rapports entre l'Église et l'État. Dans le nouveau système issu de la loi de 1905, ce n'est plus une fonction de Haute police qu'assume le Conseil d'État, mais le rôle de « régulateur de la vie paroissiale » selon l'expression consacrée du Doyen Le Bras¹⁶. Aujourd'hui, la jurisprudence du Conseil d'État vise aussi à garantir le libre exercice du culte en proposant une lecture parfois souple de la loi de 1905¹⁷.

Ainsi replacé dans le temps long, le gallicanisme apparaît comme une étape incontournable et décisive de l'histoire française. Son empreinte juridique et culturelle a très puissamment marqué les mentalités françaises au XIX^e siècle, où l'intérêt continuellement renouvelé à cette tradition se traduit par l'intégration du droit gallican d'Ancien Régime dans les manuels ou traités de droit public et administratif, qui lui réservent des développements substantiels. Les œuvres de Vivien, Foucart, Cormenin, Serrigny, Batbie, Aucoc, et bien sûr Édouard Laferrière comprennent toutes d'importantes subdivisions relatives à l'étude de ce que l'on appelle alors le *droit public ecclésiastique*. Ainsi, le gallicanisme s'insère très naturellement dans le corps du droit administratif naissant au XIX^e siècle, parce qu'il constituait déjà sous l'Ancienne monarchie un système de police religieuse, que l'on désigne couramment sous la dénomination de police des cultes à partir du Concordat. Cette solubilité du gallicanisme dans le droit administratif pose la question des apports éventuels de ce régime de police à la construction d'un droit nouveau. L'intuition n'est en réalité pas entièrement nouvelle. Elle est déjà présente dans les travaux de Pierre Legendre sur l'histoire de l'administration¹⁸. Personne n'a mieux que lui entrevu l'importance du legs juridique du gallicanisme à la construction de l'État moderne et de son droit administratif. Or, dans cette histoire, le Conseil d'État a joué un rôle déterminant. D'une part, en maintenant la vitalité des thèses et des techniques gallicanes, la Haute Assemblée confirme

16 G. Le Bras, « Le Conseil d'État régulateur de la vie paroissiale », *EDCE*, n°4, 1950.

17 Aujourd'hui, le Conseil d'État fait prévaloir la laïcité en tant que principe de neutralité, tout en s'assurant qu'elle respecte la liberté de culte, qu'il considère comme une liberté au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, ord., 16 févr. 2004, *M. B.*, n° 264314). Par ailleurs, le Conseil d'État a admis que les collectivités publiques puissent engager des dépenses pour financer l'entretien et la conservation des édifices servant à l'exercice public d'un culte dont elles sont demeurées ou devenues propriétaires lors de la séparation des Églises et de l'État. Mais aussi accorder des concours aux associations cultuelles pour des travaux de réparation d'édifices cultuels, comme le prévoit l'art. L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales, dont le Conseil d'État a pu faire récemment l'application (CE, Sect., 10 février 2017, *Ville de Paris*, n° 395433). L'ambiguïté réside dans l'interdiction réitérée de soutenir l'exercice d'un culte, lorsque par ailleurs, le Conseil d'État admet la légalité d'une subvention accordée par une commune pour la réfection d'un orgue (CE, 19 juillet 2011, *Commune de Trélazé*, n° 308544).

18 P. Legendre, « La facture historique des systèmes, notations pour une histoire comparative du droit administratif français », extrait de la *Revue internationale de droit comparé*, 1971, n°1, p. 11 : « une preuve intéressante des continuités historiques en matière d'étatisation du droit et des statuts administratifs réside dans la poursuite du débat gallican après les diverses expériences de sécularisation au cours des dix années précédant le Consulat ». Du même auteur : « La royauté du droit administratif. Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France », *Revue d'Histoire du droit*, 1974, pp. 696-732 ; *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968.

leur caractère indispensable pour conserver la souveraineté étatique. D'autre part, cette contribution décisive à la construction de l'État souverain explique que le gallicanisme ait offert des supports techniques et des modes de raisonnement à la construction du droit administratif.

L'apport du gallicanisme à la conservation de l'État souverain

Sous l'Ancienne monarchie française, le gallicanisme a très puissamment servi l'apparition de l'État souverain unitaire et centralisé. Au XIX^e siècle, toute l'action de la Haute Assemblée consiste à garder cet apport intact, car il en va de la survie de l'État dans des contextes politiques souvent instables. Ainsi, ce sont des ressources techniques et théoriques que le Conseil d'État continue de mobiliser à cette fin.

Des ressources techniques au service de l'État

Dès l'entrée en vigueur du Concordat, le Conseil d'État est chargé d'arbitrer les conflits entre les puissances spirituelle et temporelle. À cette fin, les Articles organiques lui confient deux fonctions éminentes : préalablement à leur introduction en France, il est chargé de contrôler la régularité des bulles, brefs, rescrits pontificaux et des canons des conciles tenus à l'étranger ; il est également compétent pour statuer sur les recours pour abus formés contre des décisions prises par les autorités du clergé français. Apparues sous l'Ancien Régime et dévolues aux parlements, ces fonctions de Haute police poursuivent une finalité immédiate : le maintien de l'ordre public.

La réception des règles pontificales et conciliaires

L'Art. I^{er} des Organiques subordonne l'application en France des décisions pontificales et conciliaires à l'autorisation du gouvernement : « aucune bulle, bref, rescrit, décret, mandat, provision, signature servant de provision, ni autres expéditions de la cour de Rome, même ne concernant que les particuliers, ne pourront être reçues, publiées, imprimées, ni autrement mises à exécution, sans l'autorisation du Gouvernement ». Et l'art. III ajoute : « Les décrets des synodes étrangers, même ceux des conciles généraux, ne pourront être publiés en France, avant que le gouvernement en ait examiné la forme, leur conformité avec les lois, droits et franchises de la République française, et tout ce qui dans la publication pourrait altérer ou intéresser la tranquillité publique ».

Ces dispositions reprennent les règles en vigueur sous l'Ancien Régime, telles qu'on les trouve rassemblées – pour ne pas dire codifiées – dans les 83 articles des Libertés de l'Église gallicane compilées en 1594 par Pierre Pithou¹⁹. Ce

19 P. Pithou, *Les libertez de l'Eglise gallicane*, Lyon, Thibaud Ancelin, 1594.

sont les articles 44 et 77 de ce texte qui avaient auparavant assujéti les textes romains et conciliaires à de telles formalités. Ce système de réception soumet les bulles, brefs, rescrits pontificaux et les décrets des conciles tenus hors de France à l'approbation du Souverain. Répondant à l'exigence d'un consentement exprès du monarque, l'approbation est précédée d'un contrôle préalable : le parlement est saisi pour contrôler la conformité de l'acte aux droits et libertés gallicanes et aux prérogatives de la couronne. Au XIX^e siècle, le gouvernement et le Conseil d'État coopèrent dans l'exercice de ce contrôle. Une ordonnance du 29 juin 1814 consacre explicitement la compétence du Conseil d'État dans son article 8, § 4 : celui-ci « vérifiera et enregistrera les bulles et actes du saint siège, ainsi que les actes des autres communions et cultes ». Par ailleurs, en vertu d'une ordonnance du 18 septembre 1839, art. 17, § 4, cette opération de vérification est préparée par le comité de Législation. Le Conseil d'État rend ensuite son avis, portant que la bulle peut être reçue et publiée, assortie de la formule suivante : « sans approbation des clauses, formules et expressions qu'elle renferme, et qui sont ou pourraient être contraires aux lois du royaume, aux franchises, libertés et maximes de l'église gallicane »²⁰. Cette formule, devenue automatique depuis l'Ancien Régime, a la valeur d'une réserve de souveraineté destinée à prévenir toute exécution ou interprétation ultérieure contraire au droit de l'État²¹. Enfin, l'autorisation de publier le texte pontifical émane *in fine* d'un décret gouvernemental, ce qui permet d'affirmer que la réception s'opère par *un acte du gouvernement* et relève de la compétence administrative exprimée par décret.

Naguère, ce dispositif était considéré comme l'un des plus puissants moyens de garantir l'indépendance souveraine de l'État. Le Conseil d'État le rappelle encore dans un arrêt du 28 avril 1883²² estimant qu'il s'agit d'« une des règles les plus anciennes et les plus importantes de notre droit public que, sous aucun prétexte que ce soit, les bulles, brefs, rescrits, constitutions, décrets et autres expéditions de la Cour de Rome, à l'exception de ceux concernant le for intérieur seulement et les dispenses de mariage, ne puissent être reçus, publiés, ni autrement mis à exécution sans avoir été préalablement vus et vérifiés par le gouvernement ».

Auparavant sous l'Ancien Régime, ces formalités ont été invoquées notamment contre la réception des décrets du Concile de Trente et la bulle *Unigenitus* (1713), qui condamnait les doctrines de Pasquier Quesnel, disciple de Jansenius. Elles ont encore servi pour contrôler systématiquement les bulles octroyées par les papes aux légats envoyés en France²³. Au XIX^e siècle encore, Dupin « aîné » considère les

20 Textes rapportés par D. Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative, dans leurs rapports avec le droit civil*, Paris, Joubert, 1842, t. 1, p. 120.

21 N. Sild, *op. cit.*, p. 72 et suivantes.

22 CE 28 avril 1883, *évêques d'Annecy, Viviers, Langres, Valence, Albi*, Rec. Lebon, pp. 990-993.

23 J.-L. Gazzaniga, « Les pouvoirs des légats pontificaux devant le Parlement », in A. Stegmann (dir.), *Pouvoirs et institutions en Europe au XVI^e siècle. Actes du Colloque de Tours, juillet 1984*, Paris, 1987, p. 227-235 ; B. Barbiche, *Bulla, Legatus, Nuntius. Études de diplomatie et de diplomatie pontificales (XIII^e-XVII^e siècles)*, Paris, École des Chartes, 2007 ; du même auteur : « Légat », in L. Bély (dir.), *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, P.U.F., 2010, p. 726-728.

canons tridentins comme « des actes qui jamais n'ont été sanctionnés en France par l'autorité législative, et auxquels les anciens tribunaux ont bien pu se conformer dans le jugement de certaines affaires, mais que de simples décisions judiciaires n'ont jamais pu convertir en lois, ni rendre obligatoires pour le jugement des affaires qui pourraient se présenter par la suite »²⁴. Et au XIX^e siècle toujours, l'exemple le plus retentissant de l'utilisation d'un tel mécanisme est celle qui en a été faite contre l'encyclique *Quanta cura* accompagnée du *Syllabus* le 8 décembre 1864. Avant même que le Conseil d'État ne statue, le ministre de la Justice et des cultes, Pierre Jules Baroche avait adressé une circulaire aux évêques français, leur annonçant que ces deux textes pontificaux contenaient « des propositions contraires aux principes sur lesquels repose la constitution de l'Empire »²⁵, et qu'en tout état de cause, ils devaient être rejetés, ou, à la rigueur, partiellement autorisés. Ayant enfreint ces recommandations, deux prélats sont condamnés par la Haute Assemblée²⁶. De façon peut-être plus saisissante encore, le Conseil d'État est allé jusqu'à émettre un jugement sur une bulle qui n'abordait que des questions purement spirituelles comme la proclamation du dogme de l'Immaculée conception, par la bulle *Ineffabilis Deus* du 8 décembre 1854. En définitive, ce n'est qu'avec mauvaise grâce et moyennant la clause traditionnelle de sauvegarde des droits et libertés gallicanes que le Conseil d'État reçoit la bulle le 21 février 1855. Ce décret est mentionné par le *Répertoire* de Léon Béquet, qui soutient, sans en éprouver la moindre gêne, que le pouvoir de vérification du Conseil d'État peut porter sur des points purement doctrinaux des encycliques ou autres documents pontificaux²⁷. La rigueur de ces procédés semble donc procurer à l'État une défense très hermétique à l'égard des textes en provenance de Rome.

Il convient néanmoins de ne pas exagérer l'efficacité de ce mécanisme d'autorisation. Présenté comme l'un des principaux moyens pour se défendre contre des textes supposés menacer la souveraineté étatique, il n'a pas toujours empêché la pénétration de la législation pontificale en France. Ainsi, bien qu'ils n'aient jamais été explicitement approuvés par les souverains, les décrets de réforme du Concile de Trente ont été subtilement appliqués dans les diocèses par l'action des évêques²⁸. Par ailleurs, au XIX^e siècle, le développement des libertés de la presse a permis de contourner les oppositions du Conseil d'État. On rencontre un exemple très significatif de cette évolution à l'occasion de la publication de *Quanta Cura* et du *Syllabus* : le Conseil d'État a été devancé par certains évêques, mais aussi par la presse, laquelle, avec l'*Univers* de Veuillot, divulguait avec un temps d'avance les propositions condamnées par le *Syllabus*.

24 Cité en note par F. Brami, *Une grande carrière au service de la loi : Dupin aîné (1783-1865)*, thèse, Paris II, 2011, p. 115.

25 Cité par B. Basdevant-Gaudemet, *Le jeu concordataire...*, op. cit., p. 50.

26 CE 8 février 1865, Évêque de Moulins, Rec. Lebon, p. 1185.

27 L. Béquet, *Répertoire du droit administratif*, Paris, Société d'imprimerie et librairie administrative des chemins de fer Paul Dupont, 1891, t. IX, p. 8 et suivantes.

28 M. Aoun, J.-M. Tuffery-Andrieu (dir.), *Conciles provinciaux et synodes diocésains du Concile de Trente à la Révolution française*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

La signification de la réception des normes pontificales et conciliaires est donc avant tout politique. Même lorsqu'il n'atteint pas toujours le but escompté, le mécanisme est brandi par les milieux gouvernementaux pour rappeler des principes fondamentaux de l'État moderne. Autre grande arme au service des thèses gallicanes, l'appel comme d'abus poursuit la même finalité.

Les appels comme d'abus

La procédure de l'appel comme d'abus constitue l'autre arme décisive permettant de résoudre les conflits de compétences entre les deux sphères de pouvoir, tout en combattant les intrusions de la justice et des autorités d'Église dans les affaires temporelles. Porté devant les juridictions étatiques (Parlement sous l'Ancien Régime, Conseil d'État au XIX^e siècle), ce recours ouvert aux sujets de l'État (laïcs ou clercs) donne la possibilité d'attaquer les jugements rendus par les tribunaux d'Église exerçant leur juridiction dans l'État. Il permet aussi d'exercer un recours contre les actes d'administration édictés par les membres du clergé français. L'appel comme d'abus sanctionne l'incompétence et l'illégalité des décisions ecclésiastiques. Il s'agit donc d'une procédure à double visage, assumant tour à tour deux fonctions : la cassation des jugements ecclésiastiques (et dans certaines hypothèses, beaucoup plus rares, des jugements séculiers empiétant sur la compétence du juge ecclésiastique). Là encore, ce sont les Articles organiques qui ont rétabli cette pratique qui n'avait pas été prévue par le Concordat de 1801. L'article 6 prévoit qu'« il y aura recours au Conseil d'État, dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques ». Quant à l'article suivant, il énumère les cas d'abus qui sont : « l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux lois et règlements de la République, l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane, et toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en scandale public ».

L'une des évolutions majeures imposées par les Articles organiques concerne la compétence désormais reconnue au Conseil d'État pour connaître des recours formés contre les actes de la puissance ecclésiastique. Pour J.-B. Sirey, la compétence du Conseil d'État se justifie pleinement par la nature politique et administrative des affaires d'abus²⁹. Pour Batbie, si le législateur n'a pas voulu restituer la compétence en matière d'abus aux tribunaux judiciaires, c'est qu'« il ne voulait faire rentrer dans la compétence des cours aucune attribution qui, de près ou de loin, touchât à la marche du gouvernement »³⁰, position traditionnelle qui n'est pas sans rappeler l'Édit de Saint-Germain de 1641³¹. Quant à la procédure du

29 J.-B. Sirey, *Du Conseil d'État selon la Charte constitutionnelle*, Paris, 1818, p. 143.

30 A. Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*, Paris, Joubert, 1851, p. 23-24.

31 Qui fait « Très expresses inhibitions et défenses » aux corps judiciaires « de prendre à l'avenir connaissance d'aucunes affaires qui peuvent concerner l'Etat, l'administration et le gouvernement d'icelui que nous réservons à notre seule personne ».

recours, l'article 8 des Organiques ne donne que des indications sommaires : « le fonctionnaire public, l'ecclésiastique ou la personne qui voudra exercer ce recours, adressera un mémoire détaillé et signé, au conseiller d'État chargé de toutes les affaires concernant les cultes ». Cette disposition semble donc permettre d'adresser directement des recours au Conseil d'État. Mais la pratique est assez différente, puisque le mémoire détaillé et signé doit préalablement être adressé au ministre des cultes, qui prend, dans les meilleurs délais, tous les renseignements convenables avant de transmettre le dossier au Conseil d'État³².

Ces formalités procédurales instaurent un recours préalable obligatoire au ministre avant que le Conseil d'État ne soit saisi, à peine d'irrecevabilité du recours pour abus³³. Selon Batbie, l'obligation de saisir le ministre des cultes s'impose dans le but d'instaurer une sorte de « préliminaire de conciliation »³⁴, expression qu'il reprend à Cormenin. Il s'agit ainsi d'obtenir le règlement d'un maximum d'affaires, en amont de leur transmission. Saisi préalablement, le ministre dispose de toute la latitude nécessaire, non seulement pour instruire très librement les affaires, mais encore pour tenter de les résoudre lui-même et d'écarter les demandes manifestement dépourvues de caractère sérieux. La souplesse de ce mécanisme permet au ministre d'user de toute l'influence politique³⁵ du gouvernement pour réduire à néant certaines velléités de poursuites. Par ailleurs, l'enquête du ministre n'est soumise à aucune formalité contraignante³⁶. Le ministre des cultes s'adresse généralement aux autorités locales en vue d'accumuler le plus grand nombre d'éléments utiles à l'instruction de l'affaire.

La saisine préalable du ministre semble accréditer l'idée qu'il se trouve revêtu d'un statut quasi équivalent à celui de supérieur hiérarchique du clergé français. L'idée de Portalis selon laquelle le recours pour abus est un « recours direct au gouvernement lui-même »³⁷ renforce cette conviction. C'est ici que le Concordat comporte une lourde ambiguïté : les ministres du culte sont souvent traités comme des fonctionnaires, alors qu'aucun texte ne pose le principe de la fonctionnarisation, ni n'affirme la supériorité hiérarchique du gouvernement sur le clergé français. Un autre exemple rend compte de cette incertitude : saisi d'un recours pour abus, le Conseil d'État peut décider d'autoriser l'engagement

32 A. Batbie, *ibid.*, p. 133.

33 CE 3 mai 1844, *Pasteur Schrumppff c. consistoire général de la Confession d'Augsbourg*, Rec., p. 261. A. Batbie, *ibid.*, p. 133 : « aussi le recours pour abus est-il irrecevable quand il n'a pas été précédé de ce préliminaire, comme l'action civile, dans les cas où la conciliation n'a pas été tentée. Dans plusieurs circonstances, le Conseil d'État a repoussé des requêtes qui lui avaient été adressées directement et renvoyé les parties à se pourvoir devant le ministre des cultes ».

34 A. Batbie, *ibid.*, p. 133.

35 « Il arrive souvent, en effet, que le ministre parvient à éteindre l'affaire, soit par l'autorité qui s'attache à son intervention, soit en obtenant des rétractations » (A. Batbie, *ibid.*, p. 133).

36 E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1896, t. 2, p. 112.

37 J.-E. Portalis, *Discours, rapports et travaux inédits sur le concordat de 1801*, Paris, Joubert, 1845, p. 209.

de poursuites pénales contre le ministre du culte si l'acte présente un caractère délictueux. Dans cette hypothèse, les poursuites devant le juge répressif doivent être préalablement autorisées par le Conseil d'État. Ce mécanisme ressemble beaucoup à la garantie des fonctionnaires instaurée par la Constitution de l'an VIII (art. 75), qui a longtemps servi à protéger les agents publics des plaintes abusives des administrés, afin de ne pas entraver la bonne marche de l'action administrative. Or, le même régime protecteur est appliqué aux ecclésiastiques, qui ne sont pourtant pas considérés comme des fonctionnaires. Le Conseil d'État doit rechercher si la faute constitutive du délit présente un lien avec l'exécution du service public du culte. Néanmoins, cette jurisprudence évolue à partir des années 1880, et les requêtes présentées par les fidèles sont désormais directement déferées au juge judiciaire. Ce revirement correspond au durcissement enclenché par les politiques anticléricales de la III^e République et survient en 1881 à l'occasion de l'arrêt *Bertheley*³⁸.

Enfin, à l'issue de la phase d'instruction, le ministre des cultes remet un rapport contenant un avis motivé à la section du Conseil d'État compétente en matière de cultes. Cet avis énonce une thèse ministérielle le plus souvent gallicane, qui tend mécaniquement à adopter la position la plus favorable aux droits de la puissance publique. La procédure fait donc la part belle aux opinions gouvernementales, selon l'esprit que Portalis avait souhaité insuffler à ce système. Enfin, les formalités suivies lors du procès sont assez sobres : le dossier n'est pas communiqué aux « parties », le jugement est prononcé sans publicité ni plaidoirie, les « parties » n'ont que la faculté de faire remettre des mémoires signés par un avocat aux Conseils. Enfin, si la Haute Assemblée considère l'acte abusif, la décision s'achève sur une déclaration d'abus et supprime l'acte attaqué. Cette suppression fait disparaître l'acte : elle équivaut ni plus ni moins à une annulation.

Tout comme le dispositif encadrant la réception des normes pontificales et conciliaires, le recours pour abus sert à protéger l'État des menaces supposées de la puissance ecclésiastique. Or, la permanence de ces mécanismes après la Révolution française illustre la continuité substantielle des conceptions de l'État défendues par les juristes de l'Ancien Régime et du XIX^e siècle. Les supports techniques du gallicanisme à la construction de l'État se sont accompagnés d'un apport théorique à la doctrine de la souveraineté.

L'apport théorique à la doctrine de la souveraineté étatique

Ce volet théorique du gallicanisme s'articule autour de deux axes complémentaires : la garantie de l'indépendance normative de l'État et le monopole étatique sur la fonction juridictionnelle.

38 CE 17 mars 1881, *Bertheley*, Rec. Lebon, p. 1059.

La garantie de l'indépendance normative de l'État

Dans un arrêt du 9 mars 1845³⁹, le Conseil d'État statue dans une affaire qui a fait grand bruit. Le cardinal de Bonald, archevêque de Lyon, avait publié un mandement critiquant méthodiquement le *Manuel du droit public ecclésiastique français* de Dupin aîné, publié en 1844. Le recours pour abus, introduit contre le mandement du prélat lui faisait grief de critiquer violemment la pratique des recours pour abus et de s'être fondé dans cet écrit sur des textes pontificaux n'ayant jamais été reçus (et donc autorisés) en France : d'une part la bulle *Auctorem fidei* édictée en 1794 par le pape Pie VI, d'autre part un bref d'Innocent XI du 11 avril 1682 et la bulle *Inter multiplices* du 4 août 1690, deux documents qui déclaraient nulle la Déclaration de l'assemblée du clergé de 1682. Porter un jugement sur un écrit émanant de l'un des plus éminents prélats français imposait un raisonnement juridique rigoureux, et une rhétorique accomplie. Chargé du rapport sur cette affaire devant le Conseil d'État, Alexandre François Vivien (alors vice-président du comité de Législation) se montre implacable. Il entreprend de démontrer que l'abus du mandement réside notamment dans le fait qu'il se fonde sur des textes pontificaux dont la réception n'a jamais été autorisée en France. Il défend alors les mécanismes de réception en soulignant leur lien direct avec la défense de la souveraineté, et bien au-delà, avec toute une doctrine de l'État : « On ne pourrait, écrivait M. Portalis, refuser ce droit [d'autoriser les règles pontificales] à un gouvernement sans lui disputer celui de se conserver et de se défendre. Le système qui assurerait l'exécution parée aux actes de la cour de Rome, sans aucune vérification préalable, favoriserait dans les États catholiques l'introduction d'une foule de règlements souvent inconciliables, soit avec la discipline religieuse, soit avec l'ordre politique de ces États. Il détruirait l'indépendance des gouvernements, soumettrait leur autorité à une législation étrangère, indéfinie et supérieure. Un tel système serait éversif de l'ordre social »⁴⁰.

Cette citation illustre la fonction défensive des mécanismes de réception : ils servent de garantie contre les intrusions normatives étrangères. En effet, l'Église dispose d'un pouvoir d'édicter des règles qui ont vocation à s'appliquer sur le territoire et les sujets des États. Or, le contenu de ces règles est toujours susceptible de heurter les lois étatiques et concurrence l'autorité du Souverain. Vivien confirme cette propriété monopolistique du pouvoir étatique : « pour que l'indépendance de l'État soit entière, *il faut qu'il exerce sans partage toutes les fonctions du gouvernement*, qu'il soit appelé à déterminer seul les limites de son autorité, sans quoi elle pourrait sans cesse être contestée et envahie, et enfin qu'il ait même en certains points autorité sur la discipline de l'Église, qu'il est chargé de protéger et dont il doit par conséquent surveiller l'action et la conduite »⁴¹. À la même époque, Cormenin défend lui aussi cette conception, rappelant que : « les rois de France ont toujours défendu l'indépendance de la couronne contre

39 CE 9 mars 1845, *Cardinal de Bonald, archevêque de Lyon*, Rec. Lebon, p. 154.

40 A. Dupin, *Libertés de l'Église gallicane. Manuel du droit public ecclésiastique français*, Paris, Plon, 1860, p. 551-552.

41 A. Dupin, *ibid.*, p. 540.

les entreprises de la cour de Rome, au temps de sa plus grande puissance. Ils ont d'abord repoussé par l'épée les foudres de l'Église ; plus tard, ils leur ont opposé l'autorité rivale des parlements. Aujourd'hui, c'est le Conseil d'État qui leur prête son aide par la vérification et l'enregistrement préalable des bulles et autres écrits »⁴².

Ce sont ces raisons cumulées qui ont très tôt engagé les juristes français à élaborer les mécanismes de réception précédemment évoqués. L'enjeu de la réception consiste à garantir l'indépendance souveraine de l'État. En effet, accepter indistinctement toutes les règles émanant de la chancellerie romaine priverait l'État de sa liberté. L'obéissance aveugle aux commandements romains conduirait la France à n'être plus qu'une province d'un État pontifical universel. Telle est l'idée générale défendue par le gallicanisme juridique, et que l'on trouve encore exprimée au XIX^e par le juriste italien Pellegrino Rossi. De façon assez surprenante, celui qui assumera plus tard des fonctions ministérielles de premier plan auprès du pape Pie IX défend avec acharnement des idées ultra-gallicanes devant la Chambre des Pairs le 18 avril 1844, en réponse à Montalembert. Partant du postulat que « la question des libertés de l'Église gallicane [...], qui intéresse essentiellement les *pouvoirs de l'État* [...] est une question éminemment *politique*, une question de *droit public* »⁴³, Rossi estime que ces libertés convergent toutes dans une même direction : « la proclamation de l'indépendance de l'État, de l'autonomie de la nation française »⁴⁴. Le discours synthétise avec force l'essentiel des conceptions gallicanes afférentes à la souveraineté de l'État, et rappelle inlassablement que « l'État est indépendant, l'État est souverain, maître de lui-même ; il n'a ici-bas ni juge, ni supérieur »⁴⁵. Consubstantielle à la notion d'État, dont elle constitue par ailleurs l'« essence », l'indépendance « est un principe de droit public qui domine toute la législation d'un pays, que ce principe soit ou non matériellement écrit dans une loi spéciale »⁴⁶.

Cette lutte séculaire du gallicanisme se prolonge devant le Conseil d'État à chaque fois qu'il vérifie les actes de la chancellerie romaine. Il s'agit d'un combat qui tend à l'affirmation d'un monopole normatif du Souverain temporel à l'intérieur de son ordre juridique. En effet, les mécanismes de réception ont pour effet d'exclure toute concurrence législative d'une autorité étrangère à l'intérieur de l'État. Cette prétention n'est pas nouvelle au XIX^e siècle, et ne fait que réitérer une doctrine ancienne, dont la défense de la souveraineté constitue le cœur. Ainsi au XIX^e siècle, le propos des juristes ne diffère en rien de celui que défendaient naguère leurs illustres prédécesseurs, tel Jacques Faye d'Espeisses, avocat général près le

42 V. Cormenin, *Droit administratif*, Paris, 1840, 5^e éd., t. 2, p. 18 de l'appendice.

43 A. Dupin in *Libertés de l'Église gallicane*, *op. cit.*, p. 442.

44 A. Dupin, *ibid.*, p. 443. Rossi ajoute : « lorsqu'on s'écrie : Arrière les libertés de l'Église gallicane sans distinction ! on veut donc nous ramener à la *théocratie*, on veut donc faire de la France une *province de la papauté* » (*ibid.*, p. 443).

45 A. Dupin, *ibid.*, p. 442.

46 A. Dupin, *ibid.*, p. 444. Et encore : « l'indépendance d'une nation est écrite dans son histoire, dans ses institutions ; dans toutes ses lois ; elle est attestée par toute son organisation sociale et politique » (*ibid.*, p. 444).

parlement de Paris. En 1583, à l'occasion d'après débats sur la réception en France des décrets du Concile de Trente, celui-ci en refusait l'application sans autorisation, estimant que « l'État ne prend loi que de lui-même »⁴⁷. À plus de deux siècles de distance donc, des juristes comme Faye, Vivien ou Portalis délivrent des points de vue identiques, qui témoignent d'une saisissante continuité des représentations que se font les juristes de l'État et son rapport à la souveraineté. Par un cheminement technique, le gallicanisme est parvenu aux mêmes conclusions que celles de Bodin : toute norme émanant d'une source étrangère ne peut s'appliquer dans l'État que par le truchement d'un acte de volonté du Souverain ; la marque principale de la souveraineté réside dans le pouvoir de légiférer qui ne saurait être partagé ; le Souverain n'obéit à personne d'autre qu'à lui-même.

Enfin, les mécanismes restreignant l'application du droit ecclésiastique ont aussi pour finalité de sauvegarder l'existence d'un ordre juridique substantiel. Toujours au service de la souveraineté étatique, ce contrôle conduit à assurer la primauté des lois françaises sur le droit étranger. Il permet aussi aux juges de rejeter l'application d'une règle n'ayant pas été soumise au contrôle préalable et à la réception dans l'ordre interne. Ce montage juridique protège en outre la constitution de l'État contre un droit « venu d'ailleurs », pour reprendre l'expression de Jean Carbonnier, qui, en son temps, comparait les rapports entre l'État et l'Union européenne⁴⁸ avec ceux qui mettaient aux prises Rome et la France. En leur temps, les parlements d'Ancien Régime ont érigé en système une pratique ancienne de la monarchie pour doter la France d'une véritable « douane des normes », expression devenue commune pour désigner l'attitude des juges français, qui, dans un passé qui n'est pas si lointain, se montraient parfois réticents à appliquer les directives européennes dans l'ordre juridique français. On la trouve souvent rapprochée du

47 Le haut magistrat recense les décrets tridentins contraires aux droits du royaume, et en incrimine « plusieurs loix & décisions particulières que ne scaurions recevoir sans déroger aux nôtres, c'est-à-dire, de l'autorité de notre État qui ne prend loi que de soi-même » (*Advertissement sur la Reception et publication du Concile de Trente*, cité par E. Mignot, *Histoire de la réception du concile de Trente dans les différens Etats Catholiques*, Amsterdam, Arkstée & Merkus, 1756, t. 2, p. 130).

48 J. Carbonnier, *Droit et passion du droit sous la V^e République*, Paris, Flammarion, 1996, pp. 44-56 essentiellement. L'auteur considère ces « droits venus d'ailleurs » comme des « droits venus de nulle part, [...] qui n'ont ni histoire ni territoire » et qui ont « surgi d'abstractions » (*ibid.*, p. 48). Il est encore étonnant de constater la comparaison que l'auteur suggère entre la construction européenne et les problèmes liés aux pouvoirs du pape sur les évêques. La surveillance et la censure exercées par les organes de l'Union européenne, « du haut d'un magistère » (*ibid.*, p. 51), l'est à titre subsidiaire, « comme le pape aux évêques locaux » (*ibid.*, p. 51). Ce à quoi l'auteur objectait avec un trait d'humour : « mais à quel pape ferez-vous croire qu'il n'y voit pas plus clair que l'évêque du lieu ? » (*ibid.*, p. 51).

gallicanisme, par une analogie très parlante⁴⁹, et qui révèle une similitude de fond. Il y a, dans cette commune résistance, un attachement identique à la conservation de la souveraineté et de la constitution nationale.

Ainsi donc à la suite des parlements d'Ancien Régime, le Conseil d'État a persisté dans cette dynamique gallicane au nom de laquelle il s'est habitué à maîtriser la norme ecclésiastique pour en limiter ou même en rejeter l'application. La force de ces raisonnements se trouve confirmée par l'autre versant du gallicanisme, qui promeut la maîtrise exclusive de l'État sur l'exercice du pouvoir juridictionnel.

La monopolisation du pouvoir juridictionnel au profit de l'État

Si la souveraineté étatique est d'ordinaire identifiée par « un monopole d'édition du droit positif »⁵⁰, elle est également un monopole du pouvoir juridictionnel.

Sur ce point aussi, le gallicanisme a œuvré en réduisant considérablement le champ de compétence de la juridiction ecclésiastique, essentiellement celle des officialités. Dès la fin du xvi^e siècle, les parlements se servent habilement des appels comme d'abus pour s'approprier la connaissance d'un nombre croissant de litiges relevant du domaine des matières mixtes (ou se mêlent des éléments temporels et spirituels). Pierre Legendre a naguère fait remarquer que l'érosion de la juridiction ecclésiastique procédait d'un mouvement de « confiscation de toute Justice par l'État », en vertu d'un principe monarchique : toute justice émane du roi⁵¹. Ce transfert de compétences qui s'opère au profit de l'État participe du renforcement de la puissance souveraine. Au xix^e siècle, ce travail peut être considéré comme achevé. C'est en niant l'existence d'un ordre juridictionnel

49 Voir par exemple D. Simon, « La contribution de la Cour de cassation à la construction juridique européenne : Europe du droit, Europe des juges », *La Cour de cassation et la construction juridique européenne*, Paris, La documentation française, 2006, p. 82. Près de 15 années plus tôt, le même auteur usait déjà de cette image dans un article intitulé « Le Conseil d'État et les directives communautaires : du gallicanisme à l'orthodoxie ? », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1992, n° 2, pp. 265-283. L'expression de « gallicanisme juridique » est reprise par le Professeur Dominique Ritleng, « L'arrêt *Perreux* ou la fin de l'exception française », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2010, n°1, p. 223. M. Gautier dans son article intitulé « L'entrée timide du Conseil constitutionnel dans le système juridictionnel européen », *AJDA*, 2013, n° 19, p. 1086 : « il fut une époque où les enseignements de droit public traitant de la réception du droit communautaire par les juridictions nationales usaient volontiers de l'expression de *gallicanisme* juridique pour évoquer le superbe isolement cultivé au Palais-Royal à l'égard du droit communautaire en général et de la cour chargée d'en assurer le contrôle juridictionnel en particulier » (nous soulignons). Dans un autre ordre de réalités, le Professeur Fabrice Melleray impute à un « certain gallicanisme juridique » les réticences françaises à vouloir reconnaître certains emprunts de formes institutionnelles aux systèmes juridiques étrangers (F. Melleray, « L'imitation de modèles étrangers en droit administratif français », *AJDA*, 2004, p. 1224).

50 O. Beaud, *La puissance de l'État*, P.U.F., 1994, p. 145-147.

51 P. Legendre, « La facture historique des systèmes, notations pour une histoire comparative du droit administratif français », extrait de la *Revue internationale de droit comparé*, 1971, n°1 pp. 12-13.

ecclésiastique indépendant de l'État que les juristes ont permis à la puissance publique d'exproprier (l'expression est de Jellinek⁵²) la justice d'Église d'un nombre considérable de pouvoirs.

Tout commence au début du xvii^e siècle, lorsque Charles Loyseau entreprend de démontrer que l'Église ne détient qu'une juridiction contentieuse imparfaite concédée par les Souverains⁵³. « Historiquement infondée »⁵⁴, cette théorie traverse pourtant les décennies, pour ne pas dire les siècles. Elle est reprise par les publicistes du xix^e siècle, lorsqu'ils s'interrogent sur le sort des officialités dans le régime concordataire. Les officialités avaient été supprimées par un décret des 6 et 7 septembre 1790. Après le concordat néanmoins, certains évêques avaient rétabli ces juridictions dans leur diocèse. Quelle qualité fallait-il donc reconnaître à ces institutions et à leurs décisions ? Dans un avis du 22 mars 1826⁵⁵, le Conseil d'État adopte le raisonnement devenu classique à l'égard des officialités. Reprenant les conceptions de Loyseau, il considère que la juridiction ecclésiastique est révocable puisqu'elle dérive d'une concession des souverains. S'il est loisible aux évêques de juger de causes purement spirituelles, la compétence des officialités à l'égard du gouvernement temporel de l'Église ne peut leur être restituée que par une loi. Denis Serrigny développe abondamment la question dans ses écrits⁵⁶. Pour lui, la création d'un ordre juridictionnel dans l'État ne relève que de la puissance du législateur⁵⁷. Il en déduit que la juridiction ecclésiastique est subordonnée. Pour régler le problème des officialités, il propose de permettre aux évêques « de faire délibérer les projets de décisions contentieuses qu'ils sont appelés à prendre en matière de discipline ecclésiastique, par des conseils décorés du nom d'*officialités* »⁵⁸. Par cet artifice, on éviterait de rétablir les officialités en qualité de juridictions. Transformées en simples organes de conseil, les délibérations de ces « officialités » n'auraient de force obligatoire qu'une fois revêtues de la signature de l'évêque. C'était, en conservant le mot, leur ôter tout caractère pouvant les

52 G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, Paris, Panthéon-Assas, 2005, t. 2, p. 115.

53 *Les Œuvres de Maître Charles Loyseau, avocat en Parlement*, Lyon, Compagnie des Libraires, 1701, p. 90.

54 J.-L. Thireau, *Introduction historique au droit*, Paris, Flammarion 2009, p. 173.

55 Le texte de l'avis est rapporté en note par A. Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*, Paris, 1851, p. 21.

56 D. Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative, dans leurs rapports avec le droit civil*, Paris, Joubert, 1842, vol. 1, p. 127 et suivantes.

57 « En admettant que des archevêques ou évêques aient rétabli des officialités métropolitaines ou diocésaines, quelle pourrait être l'autorité des décisions émanées de ces corps devant la loi civile ? D'une part, on peut soutenir que la juridiction des officialités ayant été abolie par la loi des 7-11 septembre 1790, le rétablissement de ces corps ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ; que la création des juridictions est essentiellement du domaine du pouvoir législatif que le roi ne pourrait lui-même créer de semblables juridictions en vertu de sa puissance exécutive ; qu'à plus forte raison les évêques, qui n'ont aucune puissance civile, ne peuvent établir de pareils tribunaux ; qu'ainsi les actes décisions émanés de ces officialités ne peuvent être d'aucun effet aux yeux des magistrats civils » (D. Serrigny, *ibid.*, p. 128).

58 D. Serrigny, *ibid.*, p. 129, en italique dans le texte.

assimiler à des juridictions. Et Serrigny ajoute enfin que les décisions de ces « officialités » seraient semblables à celles des conseils de préfecture, « qui tirent toute leur autorité de la signature du préfet »⁵⁹. D'une très grande rigueur, le raisonnement relève d'une tendance centralisatrice inhérente à l'esprit gallican. Elle repose tout d'abord sur la monopolisation du pouvoir juridictionnel au profit de l'État. Elle consiste aussi à superposer le ressort territorial des diocèses et des départements, mais aussi à calquer l'organisation administrative des diocèses sur ces mêmes départements, et enfin à assimiler les pouvoirs de l'évêque à ceux du préfet. Le Conseil d'État fera sienne cette doctrine dans son arrêt *Abbé Bourel* du 29 août 1854⁶⁰.

Cette conception de la juridiction ecclésiastique se répercute sur le développement de l'appel comme d'abus. Initialement envisagé comme un mécanisme assurant la répartition des compétences entre les autorités politiques et religieuses, il devient un véritable recours en cassation exercé contre les jugements ecclésiastiques. En effet, si les officialités ne disposent que d'une juridiction concédée par le Souverain, celui-ci détient en dernière analyse un pouvoir de cassation à l'égard de leurs décisions, toute justice émanant du roi. Rarement le lien entre cassation et souveraineté n'aura été aussi clairement exprimé. Cette tendance monopolistique s'observe dans bien d'autres domaines qu'il est impossible d'évoquer dans le format d'un article. C'est le cas – très fécond pour la compréhension du droit administratif – des conseils de fabriques transformés en établissements publics dès la fin de la monarchie d'Ancien Régime⁶¹. Ce mouvement permet d'ailleurs de comprendre qu'aux premiers temps de leur existence, les établissements publics sont davantage le fruit d'un mouvement centralisateur lié à la souveraineté, que l'effet d'une « décentralisation fonctionnelle ».

Les aspects du gallicanisme qui viennent d'être exposés éclairent certains leviers juridiques sur lesquels s'est appuyée la construction étatique. La politique gallicane donne naissance à une police des cultes qui assure la domination de l'État sur le gouvernement extérieur de l'Église de France, sans intervenir – théoriquement – dans le domaine des affaires strictement spirituelles. Or, la survivance de ce régime de police au XIX^e siècle et son redéploiement dans le giron du droit administratif ont alimenté la construction de ce droit naissant. C'est ce que démontre particulièrement la pratique des recours pour abus.

59 D. Serrigny, *ibid.*, t. 1, p. 129.

60 CE, 29 août 1854, *abbé Bourel*, cité par B. Basdevant-Gaudemet, *Le jeu concordataire dans la France du XIX^e siècle...*, op. cit., p. 159.

61 Nous renvoyons à notre thèse, *Le Gallicanisme et la construction de l'État (1563-1905)*, op. cit., p. 228-232.

L'apport du gallicanisme à la construction du recours pour excès de pouvoir

De nombreuses études ont observé des similitudes entre le recours pour abus et le recours pour excès de pouvoir, sans néanmoins déceler un rapport de filiation du second à l'égard du premier⁶². Et de fait, il n'existe aucune paternité explicite ou revendiquée. On peut en revanche avancer les hypothèses suivantes : le recours pour abus a préparé un terrain favorable à l'apparition de la doctrine du recours pour excès de pouvoir. Par ailleurs, si aucun rapport de filiation ne peut être clairement établi, on ne peut exclure a priori un phénomène de réappropriation et de circulation des techniques.

Le recours pour abus, laboratoire de la construction du recours pour excès de pouvoir

Il est désormais bien connu que le droit administratif s'est en partie constitué par des emprunts sélectifs à d'autres disciplines, comme le droit civil⁶³. Ce phénomène n'est pas isolé : on l'observe à l'égard de toutes les branches du droit. La constitution d'un *corpus* disciplinaire s'opère souvent au moyen de transpositions, de réutilisations, de recyclages. Ainsi par exemple, de l'influence du droit romain sur le droit civil, mais aussi du droit canonique sur le droit administratif⁶⁴. Enfin, l'on sait également l'importance du laboratoire canonial pour le droit constitutionnel moderne⁶⁵. Dans une logique assez similaire, les techniques inventées pour régler les rapports entre l'Église et l'État ont constitué une matrice du droit administratif.

Le terrain le plus fécond reste celui de l'appel comme d'abus, ou du recours pour abus selon la dénomination en usage au XIX^e siècle. La similitude la plus fréquemment évoquée entre les deux recours est celle des cas d'ouverture. Ceux-ci

62 A. Ramalho, « L'appel comme d'abus et le recours pour excès de pouvoir », *Revue générale d'Administration*, 1900, p. 129 ; P. Legendre estime que l'appel comme d'abus est une procédure « comparable à un recours pour excès de pouvoir, sanctionnant la contravention aux libertés gallicanes » (in *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, Paris, PUF, 1968, p. 298) ; R. Drago, « Religion et droit administratif », in *Religion et droit*, Téqui, 1985, p. 93-107 ; voir plus récemment les pages que réserve M. Touzeil-Divina à l'étude de l'appel comme d'abus, in *Le doyen Foucart (1799-1860), un père du droit administratif moderne*, thèse, Université Panthéon-Assas Paris II, 2007, t. 2, p. 1386-1387.

63 B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 2003.

64 G. Le Bras, « Les origines canoniques du droit administratif », in *L'évolution du droit public : études offertes à Achille Mestre*, Sirey, 1956, p. 395-412.

65 L. Fonbaustier, *Modèles ecclésiologiques et droit constitutionnel. L'institution de la responsabilité des gouvernants*, thèse de doctorat, Paris II, 1998 ; thèse publiée récemment : *La déposition du pape hérétique*, Paris, Mare & Martin, 2016 ; D. Chagnollaude (dir.), *Les origines canoniques du droit constitutionnel*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2009.

sont assez semblables. L'art. VI des Organiques les énumère : l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux lois et règlements de la République, l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane, et toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en scandale public.

S'ils n'épousent pas strictement la dénomination des cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir, ces moyens y renvoient à travers l'office du juge de l'abus. La tâche de celui-ci consiste à sanctionner l'incompétence de l'auteur de l'acte (à travers l'usurpation ou l'excès de pouvoir), l'irrégularité formelle de la décision attaquée et la violation de la loi. Par ailleurs, la sanction de l'oppression des ministres du culte à l'égard des fidèles ou de leurs subordonnés conduit souvent le juge de l'abus à exercer un contrôle sur les motifs de la décision. Enfin, le juge de l'abus étant également – selon une vieille formule – juge du fait, il peut le cas échéant s'assurer de l'exacte qualification juridique des faits et de leur exactitude matérielle.

Ainsi, l'incompétence est le premier motif d'annulation des actes ou jugements. En effet, le gallicanisme renvoie toujours à une discussion qui porte sur les compétences respectives des autorités spirituelles et temporelles, car il se donne pour ambition de combattre toute excursion des autorités ecclésiastiques en dehors de leur sphère de compétence. L'acte abusif se définit avant tout comme un acte fait sans pouvoir, ou allant au-delà des pouvoirs légalement dévolus à l'autorité qui l'édicte. Aussi l'incompétence est-elle assimilée à l'excès de pouvoir par l'art. 6 des Organiques. Batbie l'explique : « *tout acte de l'autorité ecclésiastique fait contrairement aux dispositions de la loi qui limite son étendue est un excès de pouvoir* »⁶⁶. *En d'autres termes, selon le même auteur, l'autorité commet un excès de pouvoir lorsqu'elle « dépasse les pouvoirs qui lui ont été conférés »*⁶⁷.

De très nombreux arrêts font application de ces principes. Bornons-nous à en évoquer un seul : celui rendu contre le cardinal Pie, évêque de Poitiers, qui avait critiqué la politique menée par la France à l'égard des États pontificaux. Cet arrêt du 30 mars 1861 mérite d'être cité en partie : « Considérant qu'aux termes de la déclaration de 1682, il est de maxime fondamentale dans le droit public français : que le chef de l'Église et l'Église même n'ont reçu de puissance que sur les choses spirituelles, et non pas sur les choses temporelles et civiles ; que, par conséquent, les lettres pastorales que les évêques peuvent adresser aux fidèles de leurs diocèses ne doivent avoir pour objet que de les instruire de leurs devoirs religieux. Considérant que, par son mandement du 22 février dernier, l'évêque de Poitiers s'est ingéré de censurer la politique et de critiquer les actes de notre gouvernement ; [...] que ces faits constituent un excès de pouvoirs, une contravention aux lois de l'Empire et un procédé pouvant troubler arbitrairement

66 A. Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*, op. cit., p. 27.

67 A. Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*, op. cit., p. 43.

la conscience des citoyens ; [...] Art. 1^{er} : Il y a abus dans le mandement de l'évêque de Poitiers du 22 février 1861. Ledit mandement est et demeure supprimé ».

Cet arrêt illustre l'assimilation habituelle du vice d'incompétence à l'excès de pouvoir. Ce rapprochement n'est pas nouveau. Il repose sur l'adage suivant, très classique, qu'« il n'y a pas de plus grand défaut que le défaut de pouvoir », formule reprise dans l'arrêt *Bertau et Fério* du 4 juillet 1813⁶⁸. Elle fait curieusement écho à celle qu'utilise Charles Févret en 1654 pour qualifier l'acte abusif : « il n'y a point de plus grand défaut, ni de plus précise nullité, que celle qui procède du défaut de puissance »⁶⁹.

Quant à la violation des formes et du contenu de la loi, ces deux cas d'abus se sont rapidement développés sous l'Ancien Régime. Ils participent d'une immense offensive gallicane destinée à subordonner les autorités ecclésiastiques au respect de la règle de droit. L'autorité du pape ou des clercs, disent les juristes, est bornée par les canons. Elle doit être soumise au respect des formalités et des lois qui en règlent l'exercice. Le clergé français se trouve donc assujéti par ce biais au respect d'un principe de légalité, qui viendra d'ailleurs englober tous les autres cas d'abus. Cette réunion des cas d'abus sous le principe de légalité provient du légicentrisme exacerbé dont font preuve les juristes dès le début du XVIII^e siècle et tout au long du siècle suivant. Le clergé ne saurait échapper à l'emprise de la loi, nouveau gage des libertés de l'Église de France. Et tel est bien l'esprit napoléonien du Concordat : réconcilier l'autorité (et donc la loi) avec la liberté⁷⁰.

Ces principes cardinaux permettent donc au Conseil d'État d'annuler des actes pris en violation des formalités imposées par les lois de l'État et les canons. Ce sont souvent les sanctions prononcées par les évêques à l'égard des curés qui soulèvent de telles questions, notamment l'interdiction d'exercer un ministère, dont le Conseil d'État examine avec attention qu'elle ait été prononcée à l'issue d'une procédure régulière⁷¹. Ainsi, en 1835, au sujet de la révocation d'un ecclésiastique, le ministre affirme l'obligation pour l'évêque de porter à la connaissance du prêtre les motifs de sa sanction⁷². Les réflexions portent à cette occasion sur le caractère substantiel (ou essentiel) de ces formalités afin de déterminer si leur violation rend l'acte abusif ou

68 CE 4 juillet 1813, *Bertau et Fério*, Rec. Lebon, 1839, t. 1, pp. 461-462. Cité par E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, op. cit., t. 1, p. 408. Également mentionné par K. Weidenfeld, *Histoire du droit administratif*, op. cit., p. 176.

69 C. Févret, *Traité de l'abus*, op. cit., t. 1, éd. de 1736, p. 2. Nous modernisons l'orthographe pour toutes les citations de l'auteur.

70 A. de Vuillefroy, *Traité de l'administration du culte catholique*, Paris, Joubert, 1842 p. 49 : « les supérieurs ecclésiastiques sont soumis aux lois du pays comme tous les citoyens ».

71 Pour une application de ces principes, voir CE 14 juillet 1824, *abbé Chasles c. évêque de Chartres*, Rép. Dalloz, p. 181. Mais aussi, pour les sanctions disciplinaires : CE 28 décembre 1871, *abbé Debref c. archevêque de Reims*, rendu sur le rapport d'Édouard Laferrière, Leb., p. 446 ; CE 30 octobre 1872, *Sieur Dauphin c. l'évêque de Troyes et l'archevêque de Sens*, Leb., pp. 765-766 ; CE 13 février 1892, *abbé Labbé c. évêque d'Agen*, Leb., p. 1011.

72 CE 23 mai 1835, *abbé Camus c. archevêque de Reims*, cité par Mme Basdevant-Gaudemet, *Le jeu concordataire...*, op. cit., p. 173.

non⁷³. La plupart du temps néanmoins, le Conseil d'État s'abstient de censurer les décisions qui lui sont déferées, pour des raisons d'opportunité : il s'agit de maintenir l'autorité des évêques dans l'exercice de fonctions purement spirituelles, et d'éviter d'encourager le clergé inférieur à la rébellion contre l'épiscopat.

Enfin, les recours contre les refus de sacrement conduisent parfois le Conseil d'État à exercer un contrôle sur les motifs de l'acte attaqué. Le refus de sépulture opposé à la famille du comte de Montlosier par l'évêque de Clermont a donné l'occasion au Conseil d'État d'effectuer ce contrôle, qui plus est dans une affaire qui a beaucoup agité l'opinion publique. À la mort de Montlosier en 1838, l'évêque de Clermont confirme le refus de sépulture opposé à la famille du défunt. Les écrits anti-jésuites et ultra-gallicans de Montlosier⁷⁴ lui avaient toujours attiré l'hostilité des milieux ultramontains et de certains prélats. Pour censurer la décision de l'évêque, la Haute Assemblée a dû examiner attentivement les motifs invoqués par le prélat. Scrutant les pièces de l'instruction, elle constate des éléments de fait : le comte de Montlosier est mort en professant publiquement son adhésion à la religion catholique, apostolique et romaine, et a demandé et reçu le sacrement de pénitence. En revanche, elle estime insuffisants les motifs ayant fondé la décision de l'évêque de Clermont, à savoir le refus de Montlosier de se rétracter de ses erreurs par écrit, publiquement et devant témoins⁷⁵. La décision du Conseil d'État est vivement critiquée, car l'examen des motifs justifiant le refus de sacrement est alors perçu comme une atteinte au pouvoir spirituel des ecclésiastiques. Le Conseil d'État ne s'est pas limité à statuer sur la régularité de la décision épiscopale ; il en a apprécié l'opportunité. Pour cette raison et malgré

73 « Il revient à la Haute Assemblée, le cas échéant, de contrôler que la décision épiscopale a été édictée en se conformant aux « formalités substantielles, qui consistent dans une instruction discrète et éclairée, dans la pleine liberté de la défense et dans un jugement mûri », précise Cormenin (L.-M. de Cormenin, *Droit administratif, op. cit.*, t. 1, p. 241).

74 Voir notamment François Dominique de Reynaud de Montlosier, *De l'origine, de la nature et des progrès de la puissance ecclésiastique en France*, Paris, 1829, 334 p ; mais encore *De la Monarchie Française, depuis son établissement jusqu'à nos jours, ou Recherches sur les anciennes institutions françaises et sur les causes qui ont amené la Révolution et ses diverses phases jusqu'à la déclaration d'Empire...*, Paris, H. Nicolle, 1814, 3 vol. in-8°. Enfin, on pourra encore se référer à l'étude de Jean-Christian Petitfils, *Les idées politiques et sociales du Comte de Montlosier (1755- 1838)*, thèse, Paris II, 1971.

75 On trouve le texte chez A. Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus, op. cit.*, p. 115).

son esprit gallican, Cormenin⁷⁶ s'est élevé contre ce qu'il considérait comme une ingérence de l'autorité temporelle dans le for intérieur.

Au-delà de la similitude des cas d'ouverture, le recours pour abus et le recours pour excès de pouvoir poursuivent une finalité identique : ils consistent tous les deux à obtenir l'annulation d'un acte. Au XIX^e siècle, certains auteurs appellent pudiquement « déclaration d'abus » ce qui consiste en réalité en une annulation. Chantagrel considère que le recours pour abus ne tend qu'à infliger un « blâme », sanction d'effet « purement moral »⁷⁷. On lit encore dans le *Répertoire* Béquet que « le décret d'abus est une mesure disciplinaire qui contient un blâme solennellement infligé à celui contre lequel il est prononcé »⁷⁸. Pourtant, les effets de la déclaration d'abus ne sont pas insignifiants, loin de là. Certes, le Conseil d'État est moins sévère que les parlements d'Ancien Régime, car il n'annule pas systématiquement les actes abusifs. Mais il ne s'interdit pas pour autant d'user de cette faculté. En revanche, la qualification de blâme révèle la nature disciplinaire du recours pour abus, qu'une majorité d'auteurs admet bien volontiers⁷⁹. Le caractère disciplinaire alimente l'ambiguïté déjà relevée à l'égard de la situation du clergé concordataire : les textes ne désignent jamais le clergé comme un corps

76 Timon, *Défense de l'Evêque de Clermont...*, in *Le bon catholique suivant le Conseil d'État*, Paris, 1839, p. 13, s'adressait en ces termes au Conseil d'État : « vous avez entassé pêle-mêle dans votre législation les édits de l'ancienne Monarchie, les lois de la République, les décrets de l'Empire, les ordonnances de la Restauration et les rubriques de Juillet et vous mettez la main au hasard sur les uns ou sur les autres... Vous n'êtes pas des hommes de notre temps ». Pour un exposé plus juridique, L.-M. de Cormenin, *Droit administratif, op. cit.*, t. II (appendice), pp. 3-4 : « selon nous, l'office du prêtre, renfermé dans son église, est tout spirituel. S'il n'y a que refus de sacrement, sans accompagnement d'injure articulée et personnelle, il n'y a pas abus extérieur dans le sens légal de l'abus. Il n'y a donc lieu qu'à l'appel simple devant le métropolitain, dans l'ordre de la conscience et selon les règles et l'application des canons. Car, ou vous croyez ou vous ne croyez pas. Si vous ne croyez pas, ne demandez pas à l'église ce qu'elle n'accorde qu'aux croyants. Si vous croyez, si vous avez la foi, soumettez-vous à ceux qui gouvernent la foi. Est-ce comme citoyen que vous entrez dans l'église ? Non, c'est comme chrétien. Est-ce à un fonctionnaire que vous vous adressez ? Non, c'est à un prêtre. Est-ce un acte matériel, authentique, probatif, légal, que vous demandez ? Non, c'est une grâce ou une prière ; or, qui est juge, unique juge, de savoir si vous avez droit à cette grâce, à cette prière, si ce n'est le prêtre ou son supérieur dans l'ordre hiérarchique ? Que si vous prétendez contraindre le prêtre dans une chose toute volontaire, vous n'aurez pas une véritable prière, mais des murmures de lèvres ; vous n'aurez pas les grâces d'un sacrement mais le mensonge d'une profanation. Vous ne voyez pas non plus qu'en vous mêlant des affaires du prêtre, vous lui donnez le droit de se mêler des vôtres, et vous brisez imprudemment de vos propres mains, la barrière que la révolution et la philosophie ont eu tant de peine à élever entre le spirituel et le temporel. [...]. Le refus tout nu de prière est un cas spirituel, en ce qui touche la prière. Le refus accompagné d'injure est un cas temporel, en ce qui touche l'injure ».

77 Jean Chantagrel, *Droit administratif théorique et pratique*, Paris, Jules Masson, 1858, p. 67.

78 L. Béquet, *Répertoire du droit administratif*, Paris, Société d'imprimerie et librairie administrative des chemins de fer, Paul Dupont, 1891, t. IX, p. 45.

79 Les appels comme d'abus sont définis comme la « discipline du clergé » (A. Dupin, *Libertés de l'Église gallicane...*, op. cit., éd. de 1860, p. 480) et « une peine disciplinaire » produisant « principalement un effet moral » (A. Batbie, *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*, op. cit., p. 81).

de fonctionnaires, mais les ecclésiastiques sont souvent traités comme tels. L'État dispose d'un pouvoir de type quasi hiérarchique sur le clergé français. S'il respecte et soutient l'autorité des évêques sur leurs inférieurs, les évêques sont néanmoins eux-mêmes tenus par des liens de fidélité à l'égard de l'État.

En effet, l'acte déclaré abusif est supprimé et parfois déclaré – suivant l'ancienne formule – « nul et abusif ». Cette suppression fait disparaître l'acte et anéantit tous ses effets juridiques. En revanche, l'office du juge ne va pas au-delà de l'annulation. Aucune réformation de l'acte, aucune action indemnitaire ne peuvent être poursuivies devant le juge de l'abus. Dès la seconde moitié du xvii^e siècle, l'appel comme d'abus est perçu comme un recours dirigé contre un acte, et non contre la personne de l'ecclésiastique. Cette réalité a fait dire à Dupin aîné que le recours pour abus était un « procès fait à l'acte », quarante ans avant que Laferrière n'utilise l'expression à propos du recours pour excès de pouvoir⁸⁰. Ainsi, dans une réflexion passée totalement inaperçue des historiens du droit public et administratif, Dupin définit le recours pour abus de la façon suivante : « l'appel comme d'abus est un procès fait, non à la personne, mais à l'acte ; [...] voilà pourquoi on n'appelle pas la partie, pas plus que devant la Cour de cassation on n'appelle le tribunal ou la cour qui a rendu le jugement ou l'arrêt dont la cassation se poursuit *dans l'intérêt de la loi* »⁸¹.

Il y aurait beaucoup à commenter dans cette phrase. Tout d'abord, le recours est dirigé contre l'acte (quelle qu'en soit la nature, juridictionnelle ou non), et non contre son auteur, par respect pour les ecclésiastiques. Plus significativement, la phrase de Dupin met en lumière la double fonction de l'appel comme d'abus : il est aussi bien un *recours en cassation* qu'un *procès fait à l'acte non juridictionnel*. Aucune spécificité procédurale n'est établie selon qu'il s'agit d'un recours contre un jugement ou un acte ecclésiastique. Cette indistinction entre le jugement et l'acte non juridictionnel s'explique par des raisons historiques liées au développement du recours pour abus. Celui-ci a d'abord servi de recours en cassation contre des jugements avant de devenir indistinctement un recours en annulation dirigé contre des actes. Suivant ce cheminement historique, le recours pour abus s'est construit sur le modèle de la cassation. Qu'il soit utilisé contre un jugement ou un acte d'administration du culte, les mêmes cas d'ouverture peuvent être soulevés.

Cette construction éclaire celle du recours pour excès de pouvoir. À de nombreux égards, on peut considérer qu'ils ont une origine identique. Tout d'abord, l'élaboration de ces deux recours est essentiellement jurisprudentielle. Par ailleurs, dans les deux cas, le caractère hiérarchique n'est pas contestable. Le recours pour abus est un recours à l'autorité souveraine. Le recours pour excès de pouvoir l'est également : tel est du moins le sens attribué *a posteriori* à l'article 3 de la loi des 7-14 octobre 1790 : « les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont en aucun cas du ressort des tribunaux ; elles

80 L'expression est déjà présente dans l'édition de 1844 du *Manuel du droit public ecclésiastique. Libertés de l'Eglise gallicane...*, op. cit., p. 233.

81 A. Dupin, *Manuel du droit public ecclésiastique*, éd. de 1844, p. 233, en italique dans le texte.

seront portées au roi, chef de l'administration générale »⁸². Mais cette fonction hiérarchique du recours ne doit pas être exagérée ; elle correspond surtout aux attributions originelles du Conseil d'État napoléonien. Investie d'un pouvoir tutélaire sur l'administration, la Haute Assemblée assurait, sous le Consulat et l'Empire, un rôle de direction sur l'ensemble des grands corps de l'État, ce qui donna naissance au contentieux de pleine juridiction⁸³. Néanmoins, le démembrement de l'Administration a dépossédé le Conseil d'État de la plénitude de ses attributions hiérarchiques, dans un premier temps et de façon significative, au profit du Préfet. Or ce démembrement – qui revêt le sens d'une déconcentration, voire d'un début de décentralisation – contraint le Conseil d'État à ne plus exercer « qu'un » pur contrôle de légalité à l'égard des actes administratifs, pour s'assurer que les autorités administratives n'agissent pas au-delà de leur sphère de compétence. La fonction hiérarchique du contrôle s'estompe sans disparaître tout à fait. Si le recours pour excès de pouvoir conserve encore cette valeur, le lien hiérarchique entre le Conseil d'État et l'Administration s'est distendu. Voilà qui permet encore une analogie avec le recours pour abus en matière ecclésiastique. En effet, son origine hiérarchique (recours au Souverain) est souvent alléguée. Néanmoins, cette conviction est fragile. En témoigne l'ambiguïté déjà évoquée à l'égard du clergé, que l'on rechigne à qualifier comme un corps de fonctionnaire, mais auquel l'on voudrait imposer une obéissance qui n'est due qu'à une hiérarchie. Le caractère disciplinaire du recours pour abus entretient cette confusion. En réalité, il demeure difficile d'affirmer sérieusement que le Roi (même sous l'ancienne monarchie) ou le gouvernement soient les supérieurs hiérarchiques du clergé français. Même aux temps où elle fut d'une grande docilité à l'égard du pouvoir temporel, l'Église de France n'a jamais admis être attachée par un lien de subordination hiérarchique à l'État. Et malgré la volonté de se subordonner le clergé français, l'État n'est jamais allé au-delà d'une certaine limite, au risque de se constituer en Église nationale et de rompre totalement ses attaches avec Rome, ce qui, politiquement s'avérait beaucoup trop risqué. Ainsi, au XIX^e siècle, malgré le caractère excessivement étatisé de l'administration des cultes, le Conseil d'État s'interdit de bouleverser la hiérarchie ecclésiastique. Il connaît trop l'influence religieuse et politique des évêques pour s'aventurer à concurrencer leur pouvoir hiérarchique. C'est pour cette raison que la Haute Assemblée conserve, conformément à la tradition gallicane et sur le fondement des Organiques, le pouvoir de ne contrôler que la légalité des décisions ecclésiastiques (celle des évêques et des curés). Par conséquent, comme en matière d'excès de pouvoir, l'existence d'un corps qui, dans son administration quotidienne, demeure relativement indépendant du pouvoir central n'autorise qu'un pouvoir d'annulation et non de réformation.

Pour revenir à l'excès de pouvoir, on accorde donc trop d'importance à son origine hiérarchique, qui masque souvent le fait que son développement doit en

82 J.-L. Mestre, « La signification de la loi des 7-14 octobre 1790 », *EDCE*, 1991, n°43, p. 281 et suivantes.

83 B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2018, 2^e édition, p. 1358.

réalité beaucoup au recours en cassation⁸⁴. Cela s'explique notamment par le fait qu'il n'existe pas de distinction très nette à l'origine entre le recours pour excès de pouvoir et le recours en cassation. Plus précisément, le recours pour excès de pouvoir relève au XIX^e siècle d'une fonction de cassation exercée par le Conseil d'État. Ce n'est qu'à partir de 1887 que Laferrière isole le recours pour excès de pouvoir et lui reconnaît une existence distincte de la cassation⁸⁵. Mais à l'origine, les moyens d'annulation et de cassation sont à peu de choses près identiques⁸⁶. C'est ce que confirme la lecture de l'étude publiée par Léon Aucoc en 1878, intitulée *Des recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat*. Il inventorie les cas d'ouverture du recours en cassation de la façon suivante : « le pourvoi en cassation peut être motivé par l'excès de pouvoirs, l'incompétence, la violation des formes, la violation de la loi »⁸⁷. Le rapprochement de l'excès de pouvoir et de la cassation apparaît ailleurs sous la plume d'Aucoc, qui explique que lorsque la juridiction administrative « est saisie de recours qui tendent uniquement à faire tomber un acte irrégulier, sans qu'elle puisse, après avoir annulé cet acte, y substituer une décision différente », « elle prononce alors dans les mêmes conditions que la Cour de cassation »⁸⁸.

Une autre raison explique l'indistinction du recours pour excès de pouvoir et du recours en cassation. Elle provient du fait que durant longtemps, le juge administratif a éprouvé des difficultés à individualiser ou isoler l'acte administratif unilatéral, au moins avant les années 1890⁸⁹. Il existe au XIX^e siècle une confusion entre l'acte et la décision juridictionnelle, engendrée par la doctrine de l'administrateur-juge. C'est ce qu'affirmait le Professeur Jean-Jacques Bienvenu, qui estimait qu'« en considérant que l'acte par lequel l'administrateur statuait sur une réclamation dans une matière contentieuse était un jugement rendu en première instance, le juge et la doctrine furent naturellement conduits à confondre acte administratif et acte juridictionnel »⁹⁰. Cet auteur considérait alors que « les conséquences furent très profondes », car l'« on vit la doctrine et le juge ne pas distinguer appel et recours hiérarchique, assimiler la force exécutoire de l'acte à un jugement, le recours pour excès de pouvoir à un recours en cassation »⁹¹.

84 Ce point est abondamment traité par B. Plessix, *ibid.*, p. 1357-1360.

85 P. Gonod, *Edouard Laferrière, un juriste au service de la République*, Paris, LGDJ, 1997, p. 155.

86 Cette proximité est soulevée par l'étude de Mme Sabine Boussard, *L'étendue du contrôle de cassation devant le Conseil d'État : un contrôle tributaire de l'excès de pouvoir*, Paris, Dalloz, 2002.

87 L. Aucoc, *Des recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État*, Paris, 1878, p. 31.

88 L. Aucoc, *Conférences sur l'Administration et le droit administratif faite à l'École des Ponts et Chaussées*, Paris, Dunod, 1878-1882, 2^e éd., t. 1, p. 362.

89 Voir sur ce point A.-L. Girard, *La formation historique de la théorie de l'acte administratif unilatéral*, Paris, Dalloz, 2013.

90 J.-J. Bienvenu, *L'interprétation juridictionnelle des actes administratifs et des lois : sa nature et sa fonction dans l'élaboration du droit administratif*, thèse, Paris, 1979, t. 1, p. 19-20.

91 *Ibid.*, p. 20.

Or, toutes ces remarques sur les origines du recours pour excès de pouvoir s'appliquent également au recours pour abus, marqué par un cheminement parallèle – bien que le recours pour abus n'ait pas été passé au filtre de la distinction des contentieux dressée par Édouard Laferrière. L'identité des modèles conduit à poser la question de l'influence réciproque des deux recours. Et puisque le recours pour abus précède chronologiquement le recours pour excès de pouvoir, la question de la paternité du premier à l'égard du second revient de façon presque lancinante, à tel point qu'il faut bien tenter d'y apporter une réponse.

La circulation des techniques

Certes, la prudence et la rigueur historique sont de mise. Car il n'apparaît nulle part que la construction du recours pour excès de pouvoir résulte d'emprunts à la procédure des recours pour abus. Néanmoins, on ne peut exclure la forte probabilité d'une influence, au regard de la proximité des formules utilisées par Dupin aîné et Laferrière. Rappelons ces formules : Dupin dit du recours pour abus qu'il est « *un procès fait, non à la personne, mais à l'acte* », tandis que pour Laferrière, « le recours pour excès de pouvoir n'est pas un procès fait à une partie, c'est un procès fait à un acte »⁹². Il est certain que la similitude des formules n'autorise pas en soi d'y voir une filiation. Néanmoins, des indices concordent et plaident en faveur d'une réutilisation probable des techniques gallicanes au profit du droit administratif.

Tout d'abord, Édouard Laferrière a lu Dupin, et il le cite parfois dans les longs passages qu'il réserve à la police des cultes et au recours pour abus. Il faut dire que malgré l'aspect parfois désuet de l'œuvre de Dupin, celui-ci – dont on rappelle qu'il fut tour à tour député de la Nièvre, ministre, Procureur général près la Cour de cassation et Président de la Chambre des députés – demeure la référence incontournable du XIX^e siècle en matière de gallicanisme, ainsi qu'un personnage de premier plan dans l'histoire politique du XIX^e siècle. Son *Manuel du droit public ecclésiastique français* est un véritable *usuel*, dont la consultation est indispensable lorsque l'on s'intéresse aux cultes en régime concordataire. De surcroît, peu de juristes connaissaient aussi parfaitement que Laferrière les questions relatives aux cultes et aux recours pour abus. Il fut un temps assez bref Directeur de l'administration des cultes – de janvier à juillet 1879 avant d'être nommé président de la section du Contentieux⁹³ – et a beaucoup rapporté devant le Conseil d'État en matière de recours pour abus⁹⁴. Laferrière s'est sans doute remémoré l'expression de « procès fait à l'acte » après l'avoir lue sous la plume de Dupin au moment de conceptualiser le recours pour excès de pouvoir. Enfin, la terminologie qu'il utilise à l'égard du recours pour abus est parfois très

92 E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 1896, 2^e éd., t. 2, p. 561.

93 J.-M. Lénaud, *L'administration des cultes pendant la période concordataire*, Paris, Nouvelles Éditions Latines, 1988, p. 105-106.

94 Quelques affaires dans lesquelles Laferrière eut à rapporter sont évoquées dans l'ouvrage de B. Basdevant-Gaudemet, *Le jeu concordataire dans la France du XIX^e siècle*, *op. cit.*

proche de celle du recours pour excès de pouvoir. Ainsi, lorsqu'il évoque certaines décisions prises par les supérieurs ecclésiastiques qui, ne relevant pas de pouvoirs purement spirituels, doivent être considérés comme des « actes d'administration ecclésiastique », « que le juge de l'abus doit pouvoir mettre à néant s'ils sont entachés d'excès de pouvoir »⁹⁵. Et lorsqu'il étudie la question de l'intérêt à agir dans le cadre du contentieux de l'abus, la référence au recours pour excès de pouvoir est omniprésente⁹⁶.

Comment donc interpréter ces recoupements ? Au vu des nombreuses similitudes et analogies des deux recours, l'on peut considérer que la construction du recours pour excès de pouvoir est très probablement inspirée du recours pour abus. Mais cette réutilisation n'est jamais avouée. À vrai dire, d'autres récupérations implicites peuvent être observées à la même époque, dans d'autres domaines. Tel est le cas par exemple du découpage des différentes strates de l'histoire du droit administratif, proposé par Maurice Hauriou dans son « Étude sur la formation du droit administratif français depuis l'An VIII », publiée en 1892 dans la *Revue générale d'administration*. Ces étapes sont en réalité calquées sur celles de l'histoire du droit romain contenues dans le *Digeste*⁹⁷. Pourtant, Hauriou est resté assez évasif sur cette origine. Pourquoi donc, dans leurs écrits, Laferrière et tant d'autres n'auraient-ils pas assumé d'avoir emprunté au recours pour abus les éléments du recours pour excès de pouvoir ? Trois raisons peuvent être avancées. Une explication proprement juridique, mais qui n'est pas tout à fait exempte de considérations politiques : si le Conseil d'État et la doctrine avaient reconnu s'être inspirés du recours pour abus, ils auraient été forcés d'admettre que le recours pour excès de pouvoir n'était rien d'autre qu'une construction « purement prétorienne »⁹⁸. Or le Conseil d'État, en quête de légitimité, avait besoin de se référer à des textes. Et les textes qui semblaient le mieux fonder son rôle de juge pour excès de pouvoir (art. 3 de la loi des 7-14 octobre 1790) lui ont permis de se prévaloir d'un pouvoir hiérarchique sur l'Administration – fort également des missions que lui attribuaient Napoléon à partir de 1799.

Une autre explication peut être avancée pour expliquer que la filiation du recours pour excès de pouvoir à l'égard du recours pour abus soit restée implicite. Si Laferrière n'a jamais admis s'être inspiré du recours pour abus, c'est peut-être en raison de la coloration anticléricale que le recours pour abus revêtait souvent. Perçu comme une machine de guerre contre l'Église – souvent à juste titre, surtout à partir de la victoire des républicains en 1879 –, l'objectivité du recours pour abus n'était pas irréprochable, car trop idéologiquement chargée. Mais cette explication doit être prise avec circonspection, car elle constitue davantage une hypothèse qu'une certitude.

95 E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 2, p. 89.

96 E. Laferrière, *ibid.*, t. 2, p. 110.

97 Comme l'a démontré N. Cornu-Thénard, « Le modèle romain du corps de droit administratif dans la pensée de Maurice Hauriou », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2015/1, n° 41, p. 209-229.

98 Ce point est expliqué par B. Plessix, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 1358.

Plus convaincante est la piste de la circulation des techniques, qui aurait conduit à réutiliser des matériaux juridiques anciens pour construire un droit nouveau. On doit ce phénomène à la ductilité naturelle des techniques et des raisonnements juridiques, ductilité d'autant plus importante que la culture historique des juristes est élevée. Mais pourquoi le choix de la référence à un modèle plutôt que tel autre ? Parce que, confrontée à des questions similaires, l'imagination humaine n'est pas sans ressources infinies. À un problème juridique correspondent quelques solutions possibles, souvent limitées en nombre. Parfois même, il n'existe qu'une seule voie praticable pour répondre à une difficulté identique⁹⁹. Ces contraintes logiques et intellectuelles peuvent être imposées, soit par des facteurs extra-juridiques, soit par des raisons relevant du système juridique lui-même. Dès lors, la ressemblance du recours pour abus et du recours pour excès de pouvoir provient du fait que confrontés à des problèmes de même nature, des juristes éloignés dans le temps ont adopté des raisonnements et inventé des techniques semblables.

Si l'on considère nos deux recours, les finalités poursuivies sont très proches, chacune dans leur ordre. D'une part, le recours pour abus consiste à accroître la maîtrise du Souverain sur son ordre juridique en définissant strictement les compétences respectives de l'État et de l'Église sur un même territoire. D'autre part, il sert à subordonner toutes les autorités ecclésiastiques au respect des règles canoniques et étatiques, afin que l'Église n'abuse pas de ses prérogatives. Quant au recours pour excès de pouvoir, il assure dans un premier temps l'emprise du Souverain sur l'Administration, puis ultérieurement la soumission du pouvoir de l'Administration à la loi afin de limiter l'arbitraire de la puissance publique. Il existe donc avant tout des logiques parallèles qui peuvent ensuite inciter les juristes à innover en s'inspirant de modèles préexistants, bien qu'ayant été conçus dans un cadre et pour des raisons différentes.

99 « La réflexion en termes d'influence historique ne doit jamais faire oublier que certaines réponses techniques à des questions d'organisation peuvent être le fruit de logiques parallèles. Face à un type de difficulté, il peut n'exister qu'un petit nombre de solutions alternatives – voire une seule. Ceux qui leur sont confrontés, tout en s'ignorant réciproquement, peuvent aboutir aux mêmes conclusions. » (S. Rials, « Sur les origines canoniques des techniques constitutionnelles modernes », *Pouvoirs*, 1988, n° 44, p. 145).

Les membres du Conseil d'État en 1848 : de la continuité en temps de Révolution

Marc BOUVET

Le Conseil d'État, depuis sa création par la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), quelles que soient ses évolutions postérieures, est le premier corps administratif de l'État, toujours placé à proximité du Pouvoir politique central. Dès lors, à chaque changement de régime, le Conseil d'État est menacé dans son existence, réorganisé et épuré de façon parfois très sévère¹. Aussi, la Révolution du 24 février 1848, qui substitue une nouvelle République au régime décrié de la monarchie de Juillet, augure mal de l'avenir du Conseil d'État, d'autant plus que le Gouvernement provisoire de 1848, dès les premiers jours, épure massivement la haute fonction publique².

Pourtant, le 26 février 1848, l'assemblée générale du contentieux du Conseil d'État se réunit et délibère les affaires inscrites au rôle comme si de rien n'était³. Et effectivement, la Révolution de février 1848 affecte peu le Conseil d'État. Le Conseil d'État de 1848, il faut bien le comprendre, n'est pas le Conseil d'État de la Deuxième République, établi par la Constitution du 4 novembre 1848 et la loi organique du Conseil d'État du 3 mars 1849, puis installé en avril 1849. Le Conseil d'État de 1848, entre février 1848 et avril 1849, demeure le Conseil d'État hérité de la monarchie de Juillet, dont la composition, l'organisation et les attributions restent principalement fixées par la loi du 19 juillet 1845 sur le Conseil d'État. Autrement dit, le Gouvernement provisoire dont plusieurs membres sont des avocats au Conseil d'État qui connaissent bien l'institution, et plus largement les Révolutionnaires de 1848, se gardent bien de toucher au mode de fonctionnement et aux pouvoirs du Conseil d'État. Pourquoi ? Parce que le Conseil d'État, à la fois conseiller du gouvernement en matières législative et administrative et juge administratif suprême, est une institution devenue fondamentale et indispensable pour le bon fonctionnement de la machine administrative étatique. Quelques nouveautés sont néanmoins à signaler. Dès le début de mars 1848, interviennent des changements symboliques. Les comités

1 *Le Conseil d'État et les crises. Revue administrative*, n° spécial, 1998.

2 Par exemples, sont presque immédiatement remplacés la totalité des préfets et tous les procureurs généraux près les cours d'appel sauf un. Vincent Wright, « Les épurations administratives de 1848 à 1885 » dans *Les épurations administratives aux XIX^e et XX^e siècles*, Genève, Droz, 1977, p. 74.

3 *Moniteur Universel* (désormais *MU*), 27 février 1848, p. 508.

internes du Conseil d'État reprennent le nom de sections qu'ils avaient sous le Consulat et le Premier Empire. Le vice-président du Conseil d'État prend le titre de président du Conseil d'État et les vice-présidents de comité deviennent présidents de section. Cela signifie que les présidences de droit, d'ailleurs toutes théoriques, qui appartenaient précédemment aux ministres, disparaissent. Ainsi, la Révolution de février 1848 renforce immédiatement l'indépendance du Conseil d'État, ce qui montre toute la confiance accordée à l'institution par le Gouvernement provisoire.

Que l'institution proprement dite du Conseil d'État ne soit pas touchée est une chose. La question de ses membres en est une autre. Comme le souligne Garnier-Pagès, membre du Gouvernement provisoire de 1848, « le Gouvernement devait-il conserver ou changer les fonctionnaires ? À une forme d'autorité nouvelle fallait-il des hommes nouveaux ? »⁴.

Les membres du Conseil d'État de la monarchie de Juillet, comme nous l'avons montré dans notre thèse, se subdivisaient en deux grandes catégories : d'une part, les « organes vitaux du corps », c'est-à-dire les conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire, et d'autre part, les « satellites du corps », comprenant l'auditorat en service ordinaire et le service extraordinaire lui-même composé de conseillers d'État et de maîtres des requêtes⁵. Pour des raisons de contraintes éditoriales mais aussi parce que c'est le point le plus intéressant, nous n'étudierons que les membres « vitaux » du corps, les conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire. Les sources sont suffisamment riches pour analyser précisément la question⁶.

En vertu de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1845 sur le Conseil d'État, cette institution se compose de trente conseillers d'État en service ordinaire, y compris le vice-président du Conseil d'État et les vice-présidents de comité, et de trente maîtres des requêtes en service ordinaire⁷. En fait, le 24 février 1848, le tableau est complet sauf la vacance du poste de vice-président du Conseil d'État depuis le décès de Girod de l'Ain, le 27 décembre 1847. L'absence de désignation d'un successeur à Girod de l'Ain pendant les deux derniers mois du règne de Louis-Philippe reste une énigme⁸. Un décret du Gouvernement provisoire du 12 mars 1848 réduit de trente à vingt-cinq le nombre de conseillers d'État en

4 Louis Antoine Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, Paris, Pagnerre, 2^e éd., 1866, t. 3, p. 193-194.

5 Marc Bouvet, *Le Conseil d'État sous la Monarchie de Juillet*, Paris, Lgdj, coll. « Bibliothèque de science administrative », 2001.

6 Curieusement, la question n'a été qu'effleurée par Maurice Delépine, « Le Conseil d'État et la Révolution de 1848 », *EDCE*, 1948, p. 17, et *Le Conseil d'État. Son histoire à travers les documents d'époque. 1799-1974*, Paris, CNRS, 1974, p. 399.

7 *Bull. des lois*, 9^e série, t. 31, p. 190.

8 Aucun document ne permet de savoir si un ou plusieurs noms ont été sérieusement envisagés par le Ministère Guizot et si une nomination était imminente lorsque la Révolution du 24 février 1848 a éclaté.

service ordinaire tout en maintenant à trente celui des maîtres des requêtes en service ordinaire⁹. Ce décret implique *a priori* des mouvements de personnel.

Nous montrerons tout d'abord que les mouvements de personnel directement consécutifs à la Révolution de 1848 ont lieu rapidement entre le 26 février et le 22 mars 1848 et qu'ils traduisent une réelle continuité au sein du corps. Nous verrons ensuite que postérieurement au 22 mars 1848, ont lieu quelques mouvements de personnel qui ne sont plus directement liés à la Révolution de février 1848 mais participent de la vie régulière d'un corps, même s'ils sont parfois marqués par le contexte particulier de 1848. Parallèlement, nous observerons dans quelle mesure seuls plusieurs membres du Conseil d'État sont de vrais acteurs de 1848.

Les mouvements de personnel directement consécutifs à la Révolution de 1848 (26 février-22 mars 1848) et la question des membres du Conseil d'État, acteurs de 1848

Nous verrons successivement qui sont les sortants, les promus et les entrants, et enfin les maintenus, les plus nombreux.

Les sortants

Dès le 26 février 1848, deux conseillers d'État en service ordinaire, Fumeron d'Ardeuil et Taboureau, remettent leurs démissions au ministre de la Justice et le prient de bien vouloir les admettre à faire valoir leurs droits à la retraite¹⁰. Ces deux conseillers d'État ont effectivement leurs droits à la retraite et leurs demandes ne mettent en avant aucune considération politique. Cependant, la date de leurs lettres, deux jours après la Révolution, et leurs sympathies pour le centre ministériel conservateur laissent penser que leurs départs sont sans doute politiques, inspirés par une désapprobation du mouvement révolutionnaire de 1848. Quoi qu'il en soit, par un décret du Gouvernement provisoire du 2 mars 1848, Fumeron d'Ardeuil et Taboureau sont admis à faire valoir leurs droits à la retraite¹¹. Ils ne jouent plus aucun rôle en 1848. Au même moment, le ministre de la Justice reçoit deux nouvelles démissions, celles des conseillers d'État en service ordinaire Vitet et Kératry. Ces deux démissions sont sèches et purement politiques, motivées par un rejet viscéral de la République, très compréhensibles

9 *MU*, 13 mars 1848, p. 601.

10 Lettre de Fumeron d'Ardeuil au ministre de la Justice du 26 février 1848. Arch. nat., BB/30/728 pièce 5. Lettre de Taboureau au ministre de la Justice du 26 février 1848. Arch. nat., BB/30/728 pièce 6.

11 *MU*, 3 mars 1848, p. 529.

pour deux Doctrinaires, intimes de Guizot, qui soutenaient activement le Ministère conservateur, Vitet à la Chambre des députés, et Kératry à la Chambre des pairs¹². Eux aussi ne jouent plus aucun rôle politique actif en 1848.

Dans la foulée de ces quatre démissions politiques, un décret du Gouvernement provisoire du 12 mars 1848 prononce onze révocations : les six conseillers d'État en service ordinaire Jacqueminot de Ham, Réal, Haubersaert, Mottet, Tupinier et Liadières, et les cinq maîtres des requêtes en service ordinaire Lelorgne d'Ideville, Debonnaire de Gif, Guilhem, Redon de Beaupréau et Laffon de Ladébat¹³. Toutes ces révocations sont sans surprise. Sept des onze révoqués étaient des parlementaires guizotistes actifs avant la Révolution : les conseillers d'État Jacqueminot de Ham et Tupinier, pairs de France, et surtout les conseillers d'État Réal, Haubersaert, Mottet et Liadières et le maître des requêtes Lelorgne d'Ideville, députés qui avaient tous voté la fameuse Indemnité Pritchard et repoussé toutes les propositions de réformes électorale et parlementaire. Autres révoqués, le maître des requêtes Guilhem était un ancien député ministériel sorti de la Chambre en 1842, et les maîtres des requêtes Debonnaire de Gif, Laffon de Ladébat et Redon de Beaupréau étaient également des guizotistes, même si moins actifs. Dans cette affaire, le Conseil d'État perd des membres de qualité, en particulier le conseiller d'État Haubersaert, grand spécialiste du contentieux administratif, mais guizotiste trop ardent ! Tous ces révoqués ne jouent plus aucun rôle politique actif en 1848.

Finalement, même si ce n'est pas négligeable, seulement dix des vingt-neuf conseillers d'État en service ordinaire (34,5%) et cinq des trente maîtres des requêtes en service ordinaire (16,7%) sortent du Conseil d'État, tous pour des raisons politiques. Les conseillers d'État, pour des motifs tenant autant à leur plus grande politisation qu'à leur rang hiérarchique supérieur, sont les moins épargnés. Cependant, l'épuration est limitée, contrairement à ce qu'on aurait pu supposer. L'épuration du Conseil d'État en 1848 est la plus faible du XIX^e siècle.

Dès lors qu'il y a des sortants, il y a logiquement des entrants.

12 La lettre de démission de Vitet au ministre de la Justice du 1^{er} mars 1848 ne peut pas être plus sobre : « J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien faire agréer par le Gouvernement provisoire ma démission des fonctions de vice-président du comité des Finances du Conseil d'État ». Arch. nat., BB/30/728 pièce 67. Cette démission est officiellement acceptée par le Gouvernement provisoire par un décret du 13 mars 1848. *MU*, 14 mars 1848, p. 605. Aucun conseiller d'État n'est officiellement nommé président de la section des finances pour remplacer Vitet, mais le doyen des conseillers d'État en service ordinaire de la section, O'Donnell, est chargé de l'intérim de la présidence qu'il assure jusqu'à l'installation du nouveau Conseil d'État, en avril 1849. Arch. nat., BB/30/728 pièce 67. Quant à la lettre de démission de Kératry, elle n'a pas été retrouvée, mais nous savons par d'autres sources qu'elle a été reçue par le ministre de la Justice au début de mars 1848. Nous n'avons retrouvé aucune trace de son acceptation par le Gouvernement provisoire. Quoi qu'il en soit, cette démission a été effective.

13 *MU*, 13 mars 1848, p. 601.

Les promus et les entrants

Quatorze personnes sont nommées conseillers d'État ou maîtres des requêtes en service ordinaire. Ce qui est remarquable, c'est que l'avancement au sein du Conseil d'État (huit nominations, 57,1%) l'emporte sur le tour extérieur (six nommés, 42,9%), signe d'un respect des droits du corps par le Gouvernement provisoire de 1848.

Huit membres du Conseil d'État sont promus. Le plus célèbre et le premier en date est Cormenin, nommé conseiller d'État en service ordinaire, le 27 février 1848¹⁴, puis vice-président du Conseil d'État, le lendemain¹⁵. C'est le premier acte du Gouvernement provisoire concernant les membres du Conseil d'État, visant à combler sans délai la place vacante de vice-président du Conseil d'État. Dès les premiers jours de mars 1848, Cormenin prend le titre de président du Conseil d'État pour en être le véritable chef. Le retour de Cormenin n'est pas une surprise. Il est personnellement lié de longue date aux membres du Gouvernement provisoire et son passé plaide pour lui. Adversaire acharné du régime orléaniste, l'un des principaux députés républicains sous la monarchie de Juillet, il est de la tendance modérée du *National*, majoritaire au sein du Gouvernement provisoire. Mais, fait non moins important, il a déjà siégé pendant vingt ans au Conseil d'État comme auditeur en service ordinaire sous l'Empire puis maître des requêtes en service ordinaire sous la Restauration avant de démissionner en juillet 1830 par refus de se rallier à Louis-Philippe. Sa connaissance intime du Conseil d'État a même fait de lui l'un des pères fondateurs du droit administratif contemporain¹⁶. Cormenin joue un grand rôle au sein du Conseil d'État durant les premiers mois de la Révolution. C'est lui qui, à la tête de ses collègues, le 1^{er} mars 1848, vient présenter au ministre de la Justice Crémieux l'adhésion du Conseil d'État à la République et son soutien au Gouvernement provisoire, et le ministre, après avoir exprimé ses remerciements, est salué par des « Vive la République, éclatant de toutes parts »¹⁷. Cormenin est également, dans la mesure où les fonctions du Conseil d'État sont compatibles avec le mandat de représentant à l'Assemblée nationale constituante, un acteur politique de premier plan de 1848 en tant que Constituant, notamment au sein du comité de constitution.

Ensuite, sept autres membres du Conseil d'État sont promus en mars 1848. Trois maîtres des requêtes en service ordinaire, Bouchené-Lefer, Boulatignier et Jouvencel, sont nommés conseillers d'État en service ordinaire¹⁸. Ces trois promotions sont amplement méritées. Les trois hommes sont en tête du tableau et sont connus comme de remarquables spécialistes du contentieux administratif.

14 *MU*, 28 février 1848, p. 511.

15 *MU*, 29 février 1848, p. 515.

16 Sa plus grande œuvre est son *Droit administratif*, Paris, Pagnerre, 5^e éd., 1840, 2 vol.

17 *MU*, 2 mars 1848, p. 523-524.

18 Bouchené-Lefer et Jouvencel sont nommés par un décret du Gouvernement provisoire du 2 mars 1848. *MU*, 3 mars 1848, p. 529. Boulatignier est nommé par un autre décret du 12 mars 1848. *MU*, 13 mars 1848, p. 601.

Ces nominations présentent également un caractère politique. Bouchené-Lefer et Boulatignier sont des républicains de longue date de la tendance modérée du *National*. Jouvencel était l'un des principaux députés de la gauche dynastique pratiquant une opposition absolue au Ministère Guizot dont il a voté la mise en accusation en février 1848. Tous les trois sont des proches de Crémieux. Seul Boulatignier devient un véritable acteur politique de 1848 en tant que représentant très actif à la Constituante, Bouchené-Lefer et Jouvencel se consacrant entièrement aux travaux du Conseil d'État. Parallèlement, trois maîtres des requêtes en service extraordinaire participants, auparavant auditeurs en service ordinaire, Dubois, Goupil et Tripier, et l'auditeur en service ordinaire Pascalis sont promus maîtres des requêtes en service ordinaire¹⁹. Tous les quatre sont très méritants et leurs nominations ne semblent pas avoir un caractère politique. La promotion de l'auditeur Pascalis mérite une attention particulière. Le Gouvernement provisoire, sur la proposition de Cormenin, a accepté l'idée d'offrir une place de maître des requêtes en service ordinaire à un auditeur élu par ses pairs, procédure inédite témoignant d'une bienveillance démocratique pour l'auditorat au Conseil d'État²⁰. « Conformément à l'invitation de M. le président du Conseil d'État, les auditeurs de première et de deuxième classe, portés sur le tableau de l'annuaire de l'année 1848, se sont réunis, le jeudi 16 mars 1848, à 4 heures, pour présenter au choix du ministre de la Justice un candidat pour une place de maître des requêtes en service ordinaire »²¹. Après deux tours de scrutins secrets, Pascalis obtient largement la majorité absolue des voix et il est désigné candidat. Il est effectivement nommé six jours plus tard. Les auditeurs ont ainsi profité de l'occasion qui leur était donnée, sans doute au-delà de toute considération politique, de récompenser l'un des meilleurs et des plus anciens d'entre eux, Pascalis étant à la fois en tête du tableau et très bien noté par ses supérieurs (Pascalis finira sa carrière comme conseiller d'État en service ordinaire et quittera le Conseil d'État en 1879). Aucun de ces quatre promus ne joue de rôle politique actif en 1848.

Par ailleurs, en mars 1848, sont également nommés six nouveaux membres du Conseil d'État, étrangers au corps, au tour extérieur. Les nominations du conseiller d'État en service ordinaire Billiard et des trois maîtres des requêtes en service ordinaire Daverne, Trumet et Fabas présentent un caractère politique, mais tous les quatre ont de réels titres professionnels à faire valoir pour intégrer le Conseil d'État²². Billiard, républicain radical proche de Ledru-Rollin, a été préfet et secrétaire général du ministère de l'Intérieur à deux reprises en août

19 Dubois est nommé par un arrêté du Gouvernement provisoire du 14 mars 1848. *MU*, 19 mars 1848, p. 637. Goupil, Tripier et Pascalis sont nommés par un décret du 22 mars 1848. *MU*, 23 mars 1848, p. 661.

20 Arch. nat., BB/30/728 pièce 93.

21 Procès-verbal de la réunion tenue par les auditeurs à la bibliothèque du Conseil d'État, le 16 mars 1848. Arch. nat., BB/30/728 pièce 31.

22 Daverne et Trumet sont nommés par un décret du Gouvernement provisoire du 12 mars 1848. *MU*, 13 mars 1848, p. 601. Billiard et Fabas sont nommés par autre décret du 22 mars 1848. *MU*, 23 mars 1848, p. 661.

1830 et février 1848. Daverne, Trumet et Fabas sont des républicains modérés proches de Crémieux, mais en même temps, Daverne est un avocat au Conseil d'État qui connaît très bien l'Institution, Trumet est un ancien magistrat de l'ordre judiciaire, et Fabas est un avocat parisien spécialisé dans le droit public. Ces quatre hommes, une fois entrés au Conseil d'État, ne jouent plus aucun rôle politique actif en 1848. En revanche, les nominations, le 22 mars 1848, du conseiller d'État en service ordinaire Charles Lesseps et du maître des requêtes en service ordinaire Peauger, sont purement politiques²³. Ces deux hommes ne sont pas préparés pour entrer au Conseil d'État. Lesseps est un ancien député républicain radical de 1846 à 1848 qui s'est distingué comme rédacteur en chef de l'*Esprit public*, journal d'une tonalité démocratique et sociale très avancée. Le Gouvernement provisoire semble avoir eu des scrupules à désigner Lesseps, à tel point que dans sa séance du 19 mars 1848, il a conditionné cette nomination à l'acceptation de Cormenin, nouvelle marque d'attention à l'égard du corps²⁴. Il faut croire que Cormenin a donné son accord. Quant à Peauger, républicain modéré proche de Marrast, il avait fait parler de lui et avait été condamné en justice pour avoir dirigé des journaux républicains provinciaux avant de rejoindre la rédaction du *National*. La nomination de Peauger n'est pas celle que le Gouvernement provisoire avait envisagée à l'origine. Le 19 mars 1848, il avait décidé de promouvoir Monnier, maître des requêtes en service extraordinaire participant et ancien auditeur en service ordinaire²⁵. Les titres politiques de Peauger l'ont manifestement emporté. Il était chaudement recommandé à la fois par le ministre de l'Instruction publique, Carnot, et par Martin de Strasbourg, avocat au Conseil d'État et ancien député de la gauche dynastique qui a beaucoup aidé le Gouvernement provisoire durant ses premières semaines de fonctionnement²⁶. Lesseps et Peauger sont des acteurs de 1848. Lesseps continue d'être un journaliste engagé. Peauger fait ensuite une carrière de préfet.

Cependant, il reste maintenant à voir que la grande majorité des conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire sont maintenus.

Les maintenus

Sur les cinquante-neuf conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire en fonction, le 24 février 1848, quarante-quatre (soit les trois-quarts) siègent encore au sein du service ordinaire au soir du 22 mars 1848 lorsque s'achève le renouvellement des membres directement consécutif à la Révolution. Il y a donc une incontestable continuité. Pourquoi ? Parce que les membres du Conseil d'État sont devenus un véritable corps de professionnels sous la monarchie de Juillet.

23 *MU*, 23 mars 1848, p. 661.

24 *Procès-verbaux du Gouvernement provisoire et de la Commission du pouvoir exécutif (24 février-22 juin 1848)*, Paris, Imprimerie nationale, 1950, p. 78.

25 *Procès-verbaux du Gouvernement provisoire, op. cit.*, p. 78.

26 Arch. nat., BB/30/728 pièces 49 et 50.

Dans cette logique, figurent en premier lieu, parmi les maintenus, des hommes qui ont sans doute des opinions politiques, mais qui se sont fait une règle de ne jamais les exprimer publiquement (34,1% du nombre total des maintenus). Ce sont des apolitiques, éventuellement opportunistes, relativement indifférents à la forme du régime politique dès lors que la machine administrative de l'État conserve les mêmes règles principales de fonctionnement. Peuvent être classés dans cette catégorie (dans l'ordre du tableau), les cinq conseillers d'État Maillard, Macarel, de Janzé, Vincens et Marchand, et les dix maîtres des requêtes Leriche de Cheveigné, Lucas, Pagès, Raulin, Louyer-Villermay, François, Montaud, Gomel, Reverchon et Camus du Martroy. Ces professionnels peuvent se voir reprocher d'avoir servi sous le régime précédent, voire même ceux antérieurs. Mais si on les avait éliminés, il aurait fallu épurer tout le Conseil d'État, sauf les amis politiques ! C'est donc logiquement que les professionnels apolitiques sont conservés, et il va de soi que ce ne sont pas des acteurs politiques de 1848.

En deuxième lieu, se trouvent, parmi les maintenus, des hommes qui appartenaient sous la monarchie de Juillet aux diverses tendances de l'opposition de gauche, dont l'importante présence au sein du Conseil d'État dans les années 1840 peut étonner (27,3% du nombre total des maintenus). Comme nous l'avons déjà vu, les trois maîtres des requêtes Bouchené-Lefer et Boulatignier, républicains modérés, et Jouvencel, député de la gauche dynastique, ne sont pas seulement maintenus mais promus conseillers d'État en service ordinaire. Seul Boulatignier joue un rôle politique très actif en 1848 comme représentant à la Constituante. Reste également au Conseil d'État tout un bataillon de l'ancien centre gauche. Le conseiller d'État Boulay de la Meurthe et les maîtres des requêtes Pérignon, Vuillefroy, Thierry et Vuitry étaient assez discrets, un peu à la manière des apolitiques. En revanche, les conseillers d'État Vivien, Chasseloup-Laubat et Rivet, et le maître des requêtes Ternaux, siégeaient ostensiblement au centre gauche de la Chambre des députés, votant inlassablement contre le Ministère Guizot et en faveur des propositions de réformes électorale et parlementaire. Parmi eux, Vivien était à la fois l'un des chefs du centre gauche à la Chambre des députés et le leader de l'opposition de gauche au Conseil d'État. L'appartenance à l'ancien centre gauche pouvait paraître suspecte comme trop à droite pour certains républicains. Mais tous ces hommes ont en commun d'être de véritables professionnels, et c'est d'ailleurs pour cette raison qu'ils ont été tolérés sous la monarchie de Juillet. Leur maintien dû à leur professionnalisme est donc compréhensible. Parmi eux, trois sont d'incontestables acteurs politiques de 1848 comme représentants très présents à la Constituante : en particulier Vivien, resté au centre gauche, qui devient même ministre des Travaux publics en octobre 1848, mais également Rivet et Ternaux qui eux passent au centre droit.

Enfin, en dernier lieu, sont maintenus de nombreux hommes qui figuraient au centre droit ministériel sous la monarchie de Juillet (38,6% du nombre total des maintenus, soit le plus gros groupe de maintenus). Certains étaient plutôt discrets, ne s'occupant pas (ou plus) vraiment de politique et se concentrant sur leur activité au Conseil d'État. C'est le cas des conseillers d'État O'Donnell, de Préval, Dunoyer et Paravey, et des maîtres des requêtes Hély d'Oissel, Cornudet et Masson. Avoir été politiquement discret joue sans doute pour leur maintien. En revanche, n'avaient pas fait preuve de discrétion les six conseillers d'État Baude,

Lanyer, Tournouër, Janvier, Rousseau de Saint-Aignan et Legrand, et les quatre maîtres des requêtes Pourcet de Sahune, Calmon, Hallez-Claparède et Renoïard de Bussière, tous députés (ou anciens députés) conservateurs guizotistes en février 1848. Parmi eux, les six députés Baude, Janvier, Legrand, Pourcet de Sahune, Hallez-Claparède et Renoïard de Bussière ont même commis « l'irréparable » en votant l'Indemnité Pritchard en 1845. Ainsi, pour les républicains, ils étaient frappés d'infamie et leur sort était *a priori* scellé, comme le laisse entendre *Le National* au lendemain de la Révolution : « Les *pritchardistes* et les *satisfait*s qui sont dans les emplois publics doivent s'attendre à recevoir prochainement l'avis de leur destitution. Quel que soit l'empressement de la plupart d'entre eux à faire leur paix avec le nouveau Gouvernement, en disant pis que pendre de l'ancien, et à offrir leurs services, il a été décidé, par tous les membres du cabinet, qu'aucun d'entre eux ne serait laissé en fonction. C'est un acte de juste sévérité auquel nous ne saurions trop applaudir »²⁷. Cette « juste sévérité » entraîne effectivement, comme nous l'avons vu, les révocations de six conseillers d'État et cinq maîtres des requêtes en service ordinaire. Mais finalement, il s'en faut de beaucoup que tous les pritchardistes du Conseil d'État soient sanctionnés. Le maintien d'un si grand nombre de guizotistes est *a priori* stupéfiant. Leur ralliement à la République avec une rapidité inversement proportionnelle à leurs convictions ne trompe sans doute pas le Gouvernement provisoire. Comment expliquer alors la survie administrative d'hommes politiquement condamnés ? L'une des clés se trouve dans l'attitude de Cormenin dont le rôle crucial nous est connu par Reverchon, alors maître des requêtes en service ordinaire, figurant dans le groupe des apolitiques maintenus en 1848 : « Le nouveau président du Conseil d'État comprit sur-le-champ que son premier devoir était de défendre le Conseil d'État, c'est-à-dire de combattre, d'empêcher, de diminuer du moins des vellétés de destitution, assurément plus naturelles ou plus excusables alors que dans d'autres occasions, de ceux des membres du Conseil d'État que leur participation personnelle à la politique du dernier ministère de la monarchie de Juillet ne condamnait pas sans retour aux yeux du Gouvernement nouveau, et il parvint, sinon à les sauver tous, du moins à sauver plusieurs de ceux qui furent un instant menacés »²⁸. Ainsi, Cormenin a tout fait pour protéger le corps –son corps– et limiter l'épuration. Cormenin n'a évidemment aucune sympathie pour les guizotistes, mais il sait que la plupart d'entre eux, comme les autres membres du Conseil d'État, sont des professionnels méritants dont le Conseil d'État ne peut pas se priver du jour au lendemain. Mais le poids de Cormenin n'explique pas tout, et d'ailleurs, il ne peut pas empêcher certaines révocations. Il faut encore que le Gouvernement provisoire ait été convaincu du bien-fondé de maintenir la majorité des conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire de la monarchie de Juillet. Ici, les rôles du modéré Crémieux et du radical Ledru-Rollin, membres du Gouvernement provisoire et respectivement ministre de la Justice et ministre de l'Intérieur, sont déterminants. Tous deux, anciens avocats au Conseil

27 *Le National*, 29 février 1848.

28 Émile Reverchon, *Notice sur M. Maillard, ancien président de section au Conseil d'État*, Paris, Simon Raçon, 1855, p. 20-21.

d'État, connaissent parfaitement le Conseil d'État de la monarchie de Juillet et notamment ses membres. Ils savent que la plupart des conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire sont de véritables professionnels au-delà des clivages politiques. Ils savent également que le Conseil d'État, contrairement à une opinion répandue, n'est plus un corps politique mais un corps administratif composé de techniciens. Or, le Conseil d'État n'est pas seulement utile, il est devenu indispensable pour le bon fonctionnement de l'administration étatique. Crémieux et Ledru-Rollin ont pleinement conscience qu'on ne peut pas, sans danger pour l'État, et donc pour la République, se priver du concours de membres éprouvés du Conseil d'État. L'intérêt supérieur de la République implique donc le maintien du plus grand nombre possible de conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire, tout en sanctionnant ceux dont le passé politique est un réel danger pour l'avenir. D'ailleurs, le témoignage de Reverchon, évoqué précédemment, en fait foi : il n'est jamais question d'inquiéter les professionnels apolitiques et de l'ancienne gauche ; seuls les guizotistes sont menacés.

Plus largement, les raisons du maintien de certains hauts fonctionnaires sont exposées par Garnier-Pagès, membre du Gouvernement provisoire, dans son *Histoire de la Révolution de 1848*. Garnier-Pagès explique que le Gouvernement provisoire, dans la logique de ce que préconisait l'opposition de gauche sous la monarchie de Juillet, distingue, d'une part, les « fonctions politiques » mouvantes avec les ministères, et d'autre part, les « fonctions purement administratives » à respecter lorsqu'elles sont « dignement et loyalement remplies ». S'agissant des fonctions politiques, le Gouvernement provisoire s'y « attaquait résolument ». Ainsi, les préfets, les parquets et les ambassadeurs sont renouvelés. « Mais au moment de toucher aux fonctions administratives, il s'arrêta », pour trois motifs. Tout d'abord, il n'est pas convenable de ne pas avoir d'égard « pour les travaux assidus, pour les droits acquis ». Ensuite, le parti républicain ne peut pas « fournir assez d'hommes capables de remplir les fonctions judiciaires et administratives ». Enfin, et surtout, « dans un moment où les ressorts de l'État devaient jouer avec une facilité sans entraves », il ne fallait pas « désorganiser toutes les administrations ». À la question « pouvait-on improviser des administrateurs ? », Garnier-Pagès et ses collègues du Gouvernement provisoire ont pensé que non²⁹. S'agissant des membres du Conseil d'État maintenus, le Gouvernement provisoire ne s'est pas trompé, même à l'égard des guizotistes. Dans l'immédiat, en 1848, ces derniers n'ont plus aucun rôle politique actif et se concentrent sur leurs fonctions au Conseil d'État, même si certains entendent peut-être s'y comporter en conservateurs.

En définitive, au soir du 22 mars 1848, le tableau des conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire est complet. Les mouvements de personnel directement consécutifs à la Révolution de février 1848 sont finis. Postérieurement, jusqu'à l'installation du nouveau Conseil d'État établi par la Constitution du 4 novembre 1848 et la loi organique du Conseil d'État du 3 mars 1849, en avril 1849, ont lieu quelques mouvements de personnel qui ne

29 Louis-Antoine Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, op. cit., t. 3, p. 194-195.

sont plus directement liés à la Révolution mais participent de la vie régulière d'un corps, même s'ils sont parfois marqués par le contexte particulier de 1848.

Les quelques mouvements de personnel liés à la vie régulière du Conseil d'État (25 avril 1848-17 janvier 1849) et la question des membres du Conseil d'État, acteurs de 1848

Le 25 avril 1848, le conseiller d'État en service ordinaire de Janzé est admis sur sa demande à faire valoir ses droits à la retraite³⁰. Il en a effectivement les droits (64 ans d'âge et 38 ans de services). Ce départ n'a rien de politique. Dans sa lettre de demande de mars 1848, de Janzé rappelle qu'il a déjà formulé sa réclamation auprès des deux derniers ministres de la Justice de la monarchie de Juillet : « par un motif que j'ignore, le dernier Garde des Sceaux me fit dire d'attendre encore quelques mois »³¹. Sa volonté de quitter le Conseil d'État est donc antérieure à la Révolution de Février 1848. Pour lever toute ambiguïté, de Janzé prétend qu'il s'est soumis au Gouvernement provisoire « sans restriction ni arrière-pensées », parce qu'il a toujours été étranger aux dissensions politiques depuis son entrée au Conseil d'État sous l'Empire : « je n'ai jamais été un homme politique et je me suis toujours borné à remplir mes fonctions toutes administratives ». Enfin, de Janzé motive sa demande en arguant du fait qu'il devient sourd et qu'il a désormais « besoin d'un repos absolu ». De Janzé n'ayant jamais joué aucun rôle politique, il n'est pas un acteur de 1848. Le jour même où de Janzé est admis à la retraite par un décret du 25 avril 1848, il est remplacé par Pons de l'Hérault³². Ce dernier a une très longue expérience de l'administration et il est alors âgé de 75 ans ! D'ailleurs, son décret de nomination est motivé en ce sens : « considérant les services rendus à l'État dans une longue et honorable carrière par M. Pons (de l'Hérault) ». Cependant, ce qui est également récompensé, c'est l'attachement à la cause républicaine dont Pons de l'Hérault est un vétéran depuis 1792, et son entrée au Conseil d'État doit beaucoup à ses amis Dupont de l'Eure et Marie qui ont intercédé en sa faveur. Toutefois, Pons de l'Hérault ne joue plus aucun rôle politique actif en 1848, après être entré au Conseil d'État.

Le 20 juin 1848, Cormenin est admis à démissionner de ses fonctions de président du Conseil d'État³³. C'est une histoire compliquée. Cormenin a présenté une première fois sa démission, en mai 1848, dès la réunion de la Constituante où il a été élu représentant. Il entendait ainsi se conformer à la position qu'il avait

30 *MU*, 26 avril 1848, p. 891.

31 Lettre de Janzé au ministre de la Justice de mars 1848. Arch. nat., BB/30/728 pièce 36.

32 *MU*, 26 avril 1848, p. 891.

33 *MU*, 21 juin 1848, p. 1437.

toujours défendue contre le cumul d'une fonction publique salariée et d'un mandat parlementaire. Cependant, sa démission n'a pas été acceptée par le ministre de la Justice Crémieux, et Cormenin s'est résigné à rester au Conseil d'État. Après le remplacement de Crémieux par Bethmont, Cormenin a renouvelé sa demande de démission, finalement acceptée. Dans la lettre lui annonçant l'admission de sa démission, Bethmont signale à Cormenin que la Commission du pouvoir exécutif ne veut pas « dans les circonstances actuelles, pourvoir à la présidence du Conseil d'État » (Bethmont fait sans doute référence au contexte politique tendu de juin 1848, avant même que n'aient lieu les journées sanglantes du 23 au 26 juin). Bethmont demande par conséquent à Cormenin de bien vouloir poursuivre ses fonctions « intérimairement » afin d'assurer la continuité du service jusqu'à ce que « le Gouvernement ait pourvu à [son] remplacement »³⁴. Cormenin remplit ainsi ses fonctions par intérim pendant un mois, jusqu'à ce qu'il soit nommé président honoraire du Conseil d'État, le 21 juillet 1848³⁵. Curieusement, il n'est jamais remplacé. S'il n'est nommé aucun nouveau titulaire de la présidence du Conseil d'État, celle-ci est en revanche exercée en pratique par Maillard, doyen des présidents de section, « faisant fonction de président du Conseil d'État »³⁶. De juillet 1848 à avril 1849, Maillard préside à la fois le Conseil d'État et la section du contentieux, deux fonctions liées, et la section de l'Intérieur dont il est le président en titre : c'est proprement époustouffant³⁷. En fait, le passage de témoin entre Cormenin et Maillard semble s'être effectué dès l'entrée de Cormenin à la Constituante. Cormenin continue peut-être jusqu'en juillet 1848 à assumer certaines des tâches qui lui incombent en tant que président du Conseil d'État. Mais le quotidien juridique *Le Droit* révèle, par ses comptes-rendus, qu'à compter du 12 mai 1848, c'est désormais Maillard et non plus Cormenin qui préside les séances publiques de l'assemblée du contentieux du Conseil d'État³⁸.

Entre-temps, fin juin-début juillet 1848, le conseiller d'État en service ordinaire Vincens a demandé à faire valoir ses droits à la retraite. Cette demande n'est pas politique. Vincens est le doyen du Conseil d'État, âgé de 83 ans ! Il a depuis longtemps l'âge et la durée de services requis pour obtenir une pension de retraite, et il est admis à faire valoir ses droits, le 7 juillet 1848³⁹. Le même jour, Vincens est remplacé par Carteret⁴⁰. La nomination de ce nouveau conseiller d'État en service ordinaire, étranger au corps, présente un caractère politique. Carteret, républicain radical, intime de Ledru-Rollin, a joué entre mars et juin 1848 un

34 Arch. nat., BB/30/728 pièce 58.

35 *MU*, 22 juillet 1848, p. 1721.

36 La qualification « faisant fonction de président du Conseil d'État » attribuée à Maillard apparaît dans plusieurs documents, notamment une lettre du secrétaire général du Conseil d'État au ministre de la Justice du 15 août 1848. Arch. nat., BB/30/728 pièce 65.

37 Maillard se retrouve alors dans la même situation que durant les deux derniers mois de la monarchie de Juillet, après le décès de Girod de l'Ain.

38 *Le Droit. Journal des tribunaux*, mai 1848 à avril 1849.

39 *MU*, 8 juillet 1848, p. 1585.

40 *MU*, 8 juillet 1848, p. 1585.

rôle essentiel au ministère de l'Intérieur aux emplois successifs de directeur de la sûreté générale, secrétaire général puis sous-secrétaire d'État. Après le départ de Ledru-Rollin, il est resté près du républicain modéré Recurt et il a fait preuve d'efficacité en juin 1848. Son entrée au Conseil d'État est une récompense des services rendus et elle est largement méritée, au-delà des considérations politiques. Carteret est un brillant juriste, avocat parisien qui s'est notamment signalé par la codirection d'une *Encyclopédie du droit* en sept volumes parus sous la monarchie de Juillet. Curieusement, Carteret ne joue plus aucun rôle politique actif après son arrivée au Conseil d'État.

Postérieurement, Legrand, conseiller d'État et président de la section des Travaux publics et du commerce, décède subitement, le 26 août 1848, alors qu'il est en cure aux Eaux d'Uriage⁴¹. Il n'est pas remplacé⁴². Près de deux mois plus tard, le 13 octobre 1848, Vivien, conseiller d'État en service ordinaire président de la section de législation, est nommé ministre des Travaux publics dans le Cabinet Cavaignac, et quitte du fait même le Conseil d'État⁴³. Lui non plus n'est pas remplacé⁴⁴.

Enfin, dernier mouvement avant l'installation du nouveau Conseil d'État, en avril 1849, Maigne, auditeur en service ordinaire, est promu maître des requêtes en service ordinaire, le 17 janvier 1849, en remplacement de Peauger, appelé à d'autres fonctions⁴⁵. En réalité, Peauger ne siégeait plus au Conseil d'État depuis le 23 mai 1848, date de sa nomination comme préfet de la Sarthe, mais il avait été maintenu irrégulièrement sur le tableau⁴⁶. La nomination de Maigne, l'un

41 *MU*, 2 septembre 1848, p. 2260.

42 Compte-tenu du non remplacement de Legrand, Baude, doyen des conseillers d'État en service ordinaire de la section des Travaux publics, est chargé d'assurer l'intérim de la présidence de cette section jusqu'à l'installation du nouveau Conseil d'État, en avril 1849. Arch. nat., BB/30/728 pièce 76.

43 *MU*, 14 octobre 1848, supplément extraordinaire non paginé.

44 Même si aucune pièce ne l'atteste, il est probable que la présidence par intérim de la section de Législation soit confiée à Macarel, doyen des conseillers d'État en service ordinaire de cette section.

45 *MU*, 19 janvier 1849, p. 171.

46 Par principe, rappelé en dernier lieu par la loi du 19 juillet 1845 sur le Conseil d'État, la nomination de Peauger à la préfecture de la Sarthe aurait dû entraîner sa sortie immédiate du service ordinaire. Cependant, le jour de sa nomination, son ami le ministre de l'Intérieur Recurt a adressé au ministre de la Justice une demande sans ambiguïté : « je viens de nommer le citoyen maître des requêtes Peauger préfet de la Sarthe, où ses services seront, dans ce moment, particulièrement utiles à la République. Cependant, comme dans un temps peu éloigné le citoyen Peauger peut être rappelé au Conseil d'État, je vous prie, citoyen ministre, de vouloir bien conserver son nom sur les cadres du Conseil ». Sur la lettre de Recurt, le ministre de la Justice a surajouté : « répondre que je ferai comme il le demande ». Arch. nat., BB/30/728 pièce 48. Effectivement, Peauger est maintenu sur le tableau des maîtres des requêtes en service ordinaire. Tout en restant sur le tableau, Peauger est devenu préfet des Bouches-du-Rhône, le 11 juillet 1848, fonction qu'il occupe encore lorsqu'il est sorti du service ordinaire, le 17 janvier 1849. Le Ministère Barrot, constitué à la suite de l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte à la présidence de la République, a sans doute pensé qu'il fallait mettre un terme à ce cumul irrégulier inspiré par des motifs d'un autre temps.

des plus anciens et mieux notés de l'auditorat, est méritée et est une nouvelle marque d'égard pour les droits acquis au sein du corps. Mais cette nomination est également politique : au moment de sa promotion, Maigne est le chef de cabinet d'Odilon Barrot, président du Conseil et ministre de la Justice, qui contresigne son acte de nomination !

En définitive, 1848 renouvelle peu les membres du Conseil d'État, largement maintenus ou promus. Par ailleurs, seuls plusieurs membres du Conseil d'État sont de véritables acteurs politiques de 1848. Ainsi, les membres du Conseil d'État de 1848, pour la plupart déjà présents sous la monarchie de Juillet, continuent à assurer leurs fonctions avec professionnalisme, le service de l'État primant sur la nature du régime, au-delà des vicissitudes révolutionnaires. La continuité des membres du Conseil d'État, manifeste en 1848, va se prolonger lors de la formation du Conseil d'État républicain, en avril 1849. Mais c'est là une autre histoire...



Prosper de Chasseloup-Laubat au Conseil d'État

Bernard PACTEAU



PROSPER DE CHASSELLOUP-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 entraînait 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 empiétements 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 *cédoules 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 déclinatorio 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-Laferrrière, *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 *Méribou* 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 « *agréés 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 siègera 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 siègea 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 président 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 déferent, 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.

René Worms, sociologue et juriste (1869-1926)

Pierre FANACHI

Je vais tenter de répondre à une interrogation, bien légitime : « Pourquoi consacrer une conférence Vincent Wright à René Worms ? » alors qu'il est aujourd'hui méconnu, tant en qualité de sociologue, que comme juriste.

Il fut, pourtant, en France, l'un des pères fondateurs de la sociologie, avant d'être complètement éclipsé par Émile Durkheim.

Professeur agrégé des facultés de droit et, pendant plus de trente ans, membre du Conseil d'État, son nom n'est que très exceptionnellement mentionné dans les manuels.

J'ai appris l'existence de René Worms, lors de la préparation de la conférence sur « le Conseil des prises et sa jurisprudence de 1914 à 1920 » (document joint à ce texte).

En effet, René Worms, alors maître des requêtes, avait été nommé membre du Conseil des prises, en 1907, il lui avait consacré un ouvrage et, pendant la Grande Guerre, il avait, à plusieurs reprises, dressé le bilan d'activité de cette juridiction, à l'attention de l'Académie des sciences morales et politiques.

J'avais donc établi une note biographique sommaire sur René Worms, comme pour chacun des autres membres du Conseil des prises, durant la période considérée, mais il avait particulièrement retenu mon attention par le grand nombre de ses diplômes universitaires et la variété de ses centres d'intérêts.

Aucun document ne permet d'établir un lien quelconque entre le patronyme familial et la ville de Worms, l'un des anciens centres de la culture ashkénaze en Allemagne, où fut signé, en 1122, le concordat, qui mit un terme à la querelle des investitures, et où Martin Luther fut convoqué par Charles Quint, en 1521, pour comparaître devant la Diète impériale. En revanche, des documents attestent d'une solide implantation en France des ancêtres de René Worms.

La généalogie de René Worms, dont nous disposons, est incomplète mais porte, du côté paternel, sur six générations¹ :

- Haïm Worms (1670-1746) ;
- Raphaël Worms (né vers 1700-mort en 1763 à Bionville-sur-Neid, Moselle) ;

1 Source : Family Tree & Family history at Geni.com

- Salomon Raphaël Worms (né en 1729 et mort, le 28 janvier 1801, à Bionville-sur-Neid), qui fut boucher et rabin ;
- Moïse Worms, (né en 1776 à Bionville-sur-Neid-mort en 1858), également boucher ;
- Salomon Worms (né le 13 août 1808 à Waldwisse, Moselle-mort à Paris), qui exerça, avec le concours de son épouse, Apolline Nêtre (née le 15 août 1810 et morte à Paris le 25 octobre 1898) une activité commerciale au Luxembourg.

Du côté maternel, nous n'avons qu'un seul élément : son grand père, Bernard Cahen, né en 1819, fut négociant et vice-président du comité de bienfaisance du consistoire israélite de Paris.

Les ancêtres de René Worms étaient donc des commerçants plus ou moins aisés. Avec son père, Émile, et son oncle Victor, une mutation se produit ; ils seront les premiers intellectuels, au sens que le *Dictionnaire Larousse* donne à ce mot².

Émile Worms naît, le 23 mars 1838, à Frisange, au Luxembourg, où il obtient son baccalauréat. Il commence alors des études de droit, qu'il poursuivra à Heidelberg et qu'il achèvera à Paris, en obtenant son doctorat, avec une thèse intitulée : *De la cession des créances en droit romain et de l'endossement en droit français*. Inscrit au barreau, il renonce rapidement à la carrière d'avocat, au profit de l'Université. D'abord chargé d'un cours de droit pénal à la Faculté de Douai, il enseigne, ensuite, le droit commercial, puis l'économie politique à Rennes. Pendant son séjour dans cette ville, où naîtra René, le 8 décembre 1869, Émile sera élu conseiller municipal sous l'étiquette du parti républicain, le maire étant alors le radical Edgar Le Bastard (1836-1892). Dans le même temps, Émile Worms milite, sans succès, en faveur de la création d'une chaire d'économie politique au Collège de France. Élu correspondant de l'Académie des sciences morales et politiques et membre de la Société d'économie politique, il est l'auteur de nombreux ouvrages, parmi lesquels : une histoire commerciale de la Ligue hanséatique (1863), une histoire du Zollverein allemand (1874), un exposé élémentaire de l'économie politique à l'usage des écoles (1880), et un ouvrage, *De la liberté d'association au point de vue du droit public à travers les âges* (1887)³.

La vie d'Émile Worms, jusqu'alors consacrée, pour l'essentiel, aux études scientifiques connaît, le 29 mai 1876, un traumatisme : son épouse, Émilie Cohen, décède brusquement, à 33 ans. Quelques années plus tard, Émile Worms se mettra en congé de ses fonctions enseignantes et consacrera la majeure partie de son activité à l'éducation du jeune René.

Victor Worms est le jeune frère d'Émile. Né le 16 janvier 1853, il a également fait des études de droit, jusqu'au doctorat inclus. Devenu conseiller de préfecture d'Ille-et-Vilaine, il sera secrétaire particulier de Pierre Waldeck-Rousseau (1846-1901), lorsque celui-ci occupera le poste de ministre de l'Intérieur, dans le grand ministère de Léon Gambetta, entre le 14 novembre 1881 et le 26 janvier 1882. Il reprendra ensuite ses fonctions à Rennes, avant d'être muté en Seine-et-Marne,

2 Celui « qui fait appel exclusivement à l'activité de l'esprit, à la réflexion, aux manipulations abstraites, par opposition aux activités manuelles, physiques ».

3 Voir *infra*, p. 155.

puis d'être intégré dans la magistrature judiciaire, en qualité de juge au tribunal civil de Reims, puis de Versailles, où il termine sa carrière comme vice-président. Émile et Victor Worms, les premiers de leur lignée, avaient franchi avec succès les portes de l'enseignement supérieur, et étaient parvenus à occuper des postes de responsabilité. René, tout en marchant sur leurs traces, parviendra à aller plus vite et plus loin.

Des études primaires du jeune René, nous savons seulement qu'à son retour de Rennes, il fut élève du « petit lycée Charlemagne ». On peut, sans grand risque d'erreur, supposer qu'enfant, il eut entre les mains *Le Tour de la France par deux enfants*, manuel de lecture, de formation civique et de morale à l'usage des élèves du cours moyen, édité, pour la première fois, en 1877, et qui fut vendu à plus de trois millions d'exemplaires avant 1914.

Paru sous le pseudonyme de G. Bruno⁴, ce livre reflétait les idéaux des dirigeants de la III^e République, après la crise du 16 mai 1877 : l'amour de la patrie, le courage au travail, le respect de l'ordre social, le culte du progrès, la défiance envers l'Église. Dans les rééditions postérieures à 1906, toute référence à la religion sera supprimée.

L'ascension

René poursuit brillamment ses études secondaires au lycée Charlemagne. En classe de lettres supérieures, alors qu'il préparait le concours d'entrée à l'École normale supérieure, il eut comme professeur de philosophie Élie Rabier (1846-1932), qui, après son père, fut l'homme qui eut, sur lui, le plus d'influence.

Élie Rabier⁵ était, lui-même, un ancien élève de la « Rue d'Ulm ». Il en sortit agrégé de philosophie en 1869. Pendant sa scolarité, il s'était lié d'amitié avec Louis Liard, et avait attiré l'attention de Louis Pasteur, alors sous-directeur de Normale Sup', qui vit en lui « *un élève estimable, très assidu et plein de bonne volonté* ». Après un bref passage aux lycées de Montauban et de Tours, Élie Rabier fut, dès 1872, affecté, au lycée Charlemagne. En 1876, l'inspecteur général Bullier écrit dans son rapport : « *Il est déjà, quoiqu'il soit jeune encore, un de nos meilleurs professeurs de philosophie* ». Cependant, en 1888, sa carrière connaîtra un changement de cap. Après avoir exercé une année les fonctions d'inspecteur d'académie, il est, en mai 1889, nommé au ministère, en qualité de directeur de l'enseignement secondaire, où il retrouve son ancien condisciple Louis Liard, alors directeur de l'enseignement supérieur, et Fernand Buisson, qui est directeur

4 Pseudonyme choisi par Augustine Tuillierie (1833-1923), épouse du philosophe Alfred Fouillée, en hommage à une victime de l'intolérance, Giordano Bruno (1550-1600), moine bénédictin, condamné pour hérésie par l'Inquisition et brûlé vif.

5 Sur sa carrière universitaire et administrative jusqu'en 1907 : voir l'article d'Yves Verneuil : « Un protestant à la tête de l'enseignement secondaire : Élie Rabier », paru dans la *Revue de l'éducation*, 2006, n° 110, p. 111-139.

de l'enseignement primaire. Pendant près de vingt ans, Élie Rabier va consacrer son énergie à l'organisation, aux programmes et à la gestion des personnels de l'enseignement secondaire. Sa valeur et la reconnaissance de ses efforts lui vaudront d'être nommé conseiller d'État en service ordinaire, le 9 novembre 1907⁶.

En septembre 1887, René Worms est reçu troisième sur vingt-quatre candidats admis, et intègre brillamment Normale Sup'. Il n'a pas encore dix-huit ans.

Le directeur de l'école est alors l'helléniste Georges Perrot et l'année suivante, la bibliothèque est placée sous la direction de Lucien Herr (1864-1926), qui devait acquérir la triple réputation de « maître à penser », de « recruteur socialiste » et de « dreyfusard ». Il semble, cependant, qu'il n'a eu aucune influence sur René Worms. Il est possible d'avancer une triple explication :

- ce n'est qu'à partir de la promotion de 1892 que l'influence intellectuelle de Lucien Herr, sur les élèves de l'école, a commencé à se faire sentir, et René Worms a alors quitté la rue d'Ulm depuis deux ans ;
- le socialisme ne correspond pas à la sensibilité politique et sociale des Worms, père et fils, qui sont radicaux ;
- Lucien Herr n'acquiert la conviction de l'innocence d'Alfred Dreyfus qu'en 1897 et il commence son action mobilisatrice en sa faveur.

En 1890, René Worms se présente à l'agrégation de philosophie, dont le jury est présidé par Paul Janet (1823-1899), professeur à la faculté de lettres de Paris depuis 1863 et membre de l'Académie des sciences morales et politiques.

La réussite de René Worms pose cependant une interrogation. Alors que l'agrégation est un concours de recrutement de professeurs et que les lauréats sont tenus à une obligation de service de dix ans, notre jeune agrégé est affecté pendant six mois à l'école Monge (futur lycée Carnot) et se trouve relevé du surplus de son engagement. Ce privilège a-t-il été accordé par le directeur de l'enseignement supérieur, en contrepartie du travail dont René Worms, s'était acquitté, quelques mois plus tôt, et qui prit la forme d'un *Précis de philosophie, rédigé conformément aux programmes officiels pour la classe de philosophie d'après les leçons de philosophie de M. E. Rabier*, paru chez Hachette en 1891 ?

René Worms ne perd pas une minute et, dès le 23 juin de cette même année, il présente à la faculté de droit de Paris, en vue de l'obtention du doctorat, une thèse, qui a pour intitulé : *De la volonté unilatérale considérée comme source d'obligations en droit romain et en droit français*. Le jury est présidé par Claude Bufinoir (1832-1898), titulaire de la chaire de droit civil depuis 1867⁷. Naturellement, René devient le troisième docteur en droit de sa famille. Il se préoccupe immédiatement de la publication de sa thèse. Elle sera publiée à la

6 Sur Charles Élie Rabier, conseiller d'État : voir le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, p. 583.

7 Les suffragants sont :

- François Jean Rataud (1823-1898), titulaire de la chaire de droit commercial depuis 1863 ;
- Joseph Camille Gérardin (1837-1911), titulaire de la chaire de droit romain depuis 1872 ;
- Léon Michel (1850-1901) alors professeur adjoint, chargé d'un cours de droit civil.

librairie Armand Giard avec une dédicace d'une grande simplicité, qui résume bien son enfance et son adolescence : « À la mémoire de ma mère, à *mon père* ».

Le 23 octobre 1891, René Worms s'inscrit au barreau de Paris. Il va y confirmer ses qualités intellectuelles, mais également faire la démonstration de son éloquence judiciaire. En effet, classé second secrétaire de la conférence du stage, il sera chargé, en 1894, de prononcer le traditionnel discours de la rentrée judiciaire.

Avant, d'examiner ce discours, il convient d'abord de préciser le rôle de la conférence du stage⁸ et celui des secrétaires. La « Conférence » est une sorte d'école supérieure de préparation aux fonctions d'avocat. Administrée par l'ordre, placée, depuis 1811, sous l'autorité du bâtonnier, et confiée aux soins d'un petit nombre de futurs avocats, « les secrétaires de la conférence », celle-ci a pour objet essentiel d'organiser des exercices de préparation à la plaidoirie et des débats sur des questions juridiques. Réformée par un décret du 22 mars 1852, la conférence était devenue un concours et les secrétaires des lauréats.

Sous la III^e République et à un moindre degré sous la IV^e, la conférence⁹ fut un véritable vivier du monde judiciaire et du monde politique.

Pour ne citer que quelques exemples, figurent, parmi les anciens secrétaires de la Conférence, trois présidents de la République : Jules Grévy, Raymond Poincaré et Alexandre Millerand, une dizaine de présidents du Conseil, dont Léon Gambetta, Jules Ferry, Paul Reynaud et Edgar Faure, ainsi que de nombreux « ténors du barreau » : Vincent Moro-Giafferi, Jean Denis Bredin et Jacques Vergès.

Le titre de secrétaire de la conférence, garantissant la maîtrise dans l'art de convaincre, laissant entrevoir, à qui en était titulaire, une brillante carrière, quelle que soit la profession finalement exercée et ouvrant la porte du cénacle restreint des anciens secrétaires, on devine avec quelle énergie René Worms suivit les travaux de la conférence et sa jubilation à être au nombre des compétiteurs.

René Worms a choisi comme sujet de discours : « *les théories modernes de la criminalité* ». Il est ainsi conduit à examiner les notions fondamentales de culpabilité et de répression. Il constate que les théories de la criminalité oscillent toujours entre la rigueur ou l'indulgence envers le criminel.

Au Moyen Âge, toute mauvaise action étant considérée comme un péché justifiait la sévérité du châtement et la torture était pratiquée pour obtenir l'aveu, regardé, alors, comme le plus sûr des modes de preuve.

Au XVIII^e siècle, les philosophes dénoncent ces traditions inhumaines, préconisent une réforme des institutions et une politique criminelle empreinte de générosité. Beccaria¹⁰ écrit : « *tout châtement est inique, s'il n'est pas nécessaire à la conservation de la liberté publique* ». La peine cessant de reposer sur la vengeance

8 Présentation historique par Yves Ozanam sur le site de la conférence, à l'adresse suivante : laconference.typepad.fr/conf2/présentation-historique.html

9 Gilles Le Béguec : « L'aristocratie du barreau, vivier pour la République, les secrétaires de la conférence du stage », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, année 1991, volume 30, n° 1, p. 22-31.

10 Cesare Beccaria (1738-1794) est l'auteur de *Des délits et des peines* (1764).

trouve désormais sa seule justification dans le légitime souci de la société de se protéger contre d'autres méfaits du criminel récidiviste, ou de ses imitateurs.

Au XIX^e siècle une « théorie mixte » s'édifie, dont les tenants cherchèrent à se tenir éloignés tant de la sévérité du Moyen Âge que de l'excessive indulgence du siècle des Lumières. Pour eux, le criminel doit être puni, parce que sa volonté a été perverse, mais la répression doit être maintenue dans les limites où elle est utile à l'intérêt social et pour permettre l'amendement du coupable.

René Worms expose ensuite le système de criminologie initié par Cesare Lombroso¹¹, dont l'origine se trouve dans la constatation d'un développement considérable de la récidive, prouvant l'existence de criminels incorrigibles, contre lesquels la société doit se défendre énergiquement.

Après avoir mis en doute l'explication de la nature de ces criminels par un « *phénomène d'atavisme* », qui lui paraît être une régression, Worms conteste, point par point, les critères anatomiques, physiologiques et psychiques proposés pour reconnaître et isoler le « criminel né ». Pour René Worms, aucun de ces critères pris isolément ou ensemble ne paraît permettre une telle identification et conduire, en conséquence, à rejeter un individu hors de l'espèce humaine. À ce stade de son exposé, Worms relève que la doctrine biologique de Lombroso n'a pas trouvé grand écho chez les anthropologistes et que les disciples du professeur turinois¹² y ont apporté de nombreux correctifs qui en affaiblissent la portée.

René Worms examine ensuite la théorie sociale du crime¹³, selon laquelle l'homme ne naît pas criminel, mais est généralement poussé au crime par divers facteurs sociaux, (tels que l'organisation du travail ou de la famille) ou économiques (l'accaparement des moyens de production par quelques-uns, le chômage, la pauvreté, la misère). Dans cette théorie, la répression disparaît et est remplacée par des « peines de substitution », et des réformes sociales.

Tout en reconnaissant l'inspiration généreuse qui anime la doctrine socialiste, Worms la qualifie de « fantaisiste » et lui reproche, d'une part, d'oublier que l'inégalité entre les hommes est naturelle et nécessaire et que la culture intellectuelle et morale est un moyen de rendre l'inégalité moins sensible, d'autre part, d'effrayer, par la perspective d'une révolution immédiate et brutale, des citoyens qui seraient prêts à accepter patiemment une évolution conduite avec modération et fermeté.

Finalement, René Worms réfute tant la théorie de Lombroso, qui prétend expliquer toutes les actions humaines par la constitution biologique que chacun a hérité de ses ancêtres, que la doctrine socialiste, qui n'explique le sens et la portée de ces comportements que par les influences sociales. René Worms expose alors sa propre conception du crime et de la répression. Pour lui, le crime est un phénomène de nature mixte, ayant des causes individuelles et des causes sociales. Quant à la répression, elle doit être maintenue, dès lors que l'acte criminel, portant

11 Cesare Lombroso (1835-1909), professeur à la faculté de médecine de Turin.

12 Antonio Morro (1840-1913), Raffaele Garofalo (1851-1934), Enrico Ferri (1856-1929).

13 Les tenants en étaient notamment : l'Italien Napoleone Colajanni (1847-1921), le Français Léonce Manouvrier (1850-1927) et l'Autro-Polonais Ludwik Gumplowicz (1838-1909).

atteinte au droit d'autrui, mérite doublement d'être puni : comme auteur d'un acte individuel et comme auteur d'un acte asocial. De plus, le crime accompli laisse prévoir des méfaits qui se commettront plus tard, sous forme de récidive, et si le crime est impuni, son exemple sera contagieux, car il trouvera des imitateurs.

Après avoir demandé à ses auditeurs (les avocats présents) de renoncer à la doctrine de Lombroso et à la doctrine socialiste, dès lors que ni l'hérédité ou l'atavisme, ni les influences sociales ne peuvent suffire à rendre excusable l'homme criminel, René Worms termine son discours sur les bienfaits de la solidarité par le bien et les conséquences de toute bonne action. On quitte ainsi un exposé rigoureux pour entrer sur le terrain d'un prêche laïque.

Au moment où il prononce ce discours¹⁴, René Worms, qui est déjà auditeur de 2^e classe au Conseil d'État, depuis le 28 décembre 1893¹⁵, sait parfaitement que cette prestation ne lui sera d'aucune utilité professionnelle, mais elle contribuera à son renom et lui procurera un carnet d'adresses qu'il saura utiliser.

Agrégé de lettres, docteur en droit, ancien secrétaire de la Conférence, auditeur au Conseil d'État, tout autre serait satisfait d'un tel palmarès, René Worms non ! En effet, il va encore y ajouter un doctorat ès lettres, une agrégation d'économie politique et un doctorat ès sciences.

Le 28 février 1896, il soutient, devant un jury présidé par Paul Janet¹⁶ une thèse intitulée : *Organisme et société*, qui pose le problème du rapport de la sociologie à la biologie et qui soutient que la société est comparable à l'organisme vivant. Sa démonstration vaut à René Worms le titre de docteur ès lettres, mais elle fera l'objet de sévères critiques¹⁷ et même de commentaires acerbes, notamment d'Émile Durkheim¹⁸. René Worms ne réplique pas, ne discute pas, ne polémique pas, car il a déjà un nouvel objectif et une autre ambition : obtenir un doctorat en économie politique puis réussir l'agrégation d'économie politique et être ainsi professeur agrégé des facultés de droit.

Comme sujet de thèse, René Worms a choisi : « *La Science et l'art en économie politique* ». En dépit de la rapidité de la rédaction et de la brièveté des

14 Ce discours a été publié dans le *Bulletin des secrétaires et anciens secrétaires de la Conférence du stage*, 1894, p. 142 à 177.

15 Voir le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État* (1799-2002), p. 626.

16 Paul Janet avait présidé son jury d'agrégation. Le jury pour le doctorat ès lettres comprenait également :

- Alfred Espinas (1844-1929), ancien élève de Normale Sup' (1864), alors chargé d'un cours d'économie sociale à la Sorbonne ;

- Émile Boutroux (1845-1921), ancien de la rue d'Ulm (1865), titulaire de la chaire d'histoire de la philosophie moderne à la Sorbonne et qui sera élu à l'Académie française en 1912.

17 Voir, par exemple, le compte rendu de François Simiand (1873-1935) dans la *Revue de métaphysique et de morale*, 1897, p. 491 à 499.

18 Voir la revue *Les Études sociales*, 2015, n^{os} 161-162, p. 87 à 118.

développements (124 pages), le jury¹⁹ lui accorde un troisième doctorat, décisif car il va lui permettre de se présenter au premier concours d'agrégation d'économie politique. En effet, l'arrêté ministériel du 23 juillet 1896²⁰ portant réorganisation des facultés de droit crée et organise cette agrégation. Ce texte pose des conditions de diplôme (deux doctorats) et de moralité. Pour le premier concours de recrutement, le jury est présidé par Jules Léveillé (1834-1912)²¹.

Sur les 13 candidats autorisés à prendre part aux épreuves, deux seulement seront admis. René Worms, classé derrière Émile Chauvin²², sera affecté à la faculté de droit de Caen, où il retrouvera Edmond Villey. Les relations entre les deux hommes ne furent pas des meilleures. Le doyen reprochait au jeune professeur de cumuler son enseignement avec ses fonctions au Conseil d'État et Worms, faisant grief à Villey de ne pas tenir compte de ses désirs dans les enseignements qu'il lui attribuait, postulera, dès juin 1898, pour un cours d'économie sociale comparée qui venait d'être créé à Paris. Mais il se vit préférer Charles Gide et dut continuer son enseignement à Caen, jusqu'en 1902, où, en désespoir de cause, il démissionnera.

Les multiples succès de René Worms entre 1893 et 1897 avaient déjà de quoi surprendre, mais on est stupéfait en apprenant, qu'au cours de la même période, il a organisé la sociologie, tant au plan national qu'au plan international.

1. En 1893, il crée la *Revue internationale de sociologie* (RIS). Dans l'éditorial du premier numéro, il en exposait le programme : « Appliquer à l'étude des questions sociales les procédés sévères de la science, qui veut d'abord savoir ce qui est, avant de porter un jugement sur ce qui devrait être ». Il ajoutait : « *Nous essayerons de réunir des faits sociaux pour en découvrir les lois... Nous comptons ouvrir nos colonnes à toutes les sciences et à toutes les écoles... Nos collaborateurs garderont leur*

19 Ce jury est composé de : Fernand Faure (1853-1929), depuis 1883 titulaire de la chaire de statistique à la faculté de droit de Paris, où il dispense un cours d'histoire des doctrines économiques ; Paul Beauregard (1853-1919), depuis 1887 professeur titulaire de la chaire d'économie politique de la faculté de Paris ; Raoul Jay (1856-1921), professeur à la faculté de droit, spécialiste du droit du travail et de la législation industrielle.

20 Lucette Le Van-Lemesle : « 1897 : l'agrégation comme outil de professionnalisation », *Revue d'économie politique*, 2004/3, n° 23, p 52 à 71.

21 Alors professeur de droit criminel et de législation pénale à la faculté de Paris, chargé d'un cours d'économie et de législation coloniale et député de la Seine. Les autres membres du jury sont :

- Paul Louis Cauwès (1843-1917), professeur agrégé, chargé d'un cours d'économie politique à la faculté de droit de Paris, dont il est alors doyen, depuis 1877 ;

- Charles Gide (1837-1932), professeur agrégé, chargé d'un cours d'économie politique à la faculté de droit de Montpellier, co-fondateur, en 1886, de la *Revue d'économie politique* ;

- Edmond Villey (1848-1924), professeur agrégé, chargé d'un cours d'économie politique à la faculté de droit de Caen et co-fondateur de la *Revue d'économie politique*.

22 Émile Chauvin (1870-1933), bien que révoqué de ses fonctions de maître de conférences à la faculté de droit de Paris en mars 1897, pour avoir manifesté ses opinions socialistes, fut cependant admis à se présenter au premier concours d'agrégation d'économie politique. Reçu premier et affecté à la faculté de Montpellier, il n'assura son enseignement qu'un semestre, ayant été élu député de Seine-et-Marne le 22 mai 1898. Il le restera jusqu'en décembre 1909.

pleine indépendance ». La ligne éditoriale est clairement définie en une phrase : « Nous voulons être une publication ouverte, parce que nous voulons être une publication scientifique. » Ainsi, tout dogmatisme est exclu. Mais une revue est aussi un éditeur, et Worms choisit celui de ses travaux universitaires, l'imprimerie Giard et Brière, qui était initialement spécialisée dans l'édition et la vente de livres de droit, mais qui, progressivement, a diversifié son activité, d'abord, en 1893, dans le domaine de la sociologie, puis, en 1895, dans le domaine politique, en éditant la revue marxiste *Le Devenir social* et divers volumes de la Bibliothèque socialiste internationale, parmi lesquels : *Misère de la philosophie* et *Le Manifeste du Parti communiste*. Ainsi, Karl Marx, Friedrich Engels et René Worms ont-ils eu le même éditeur.

C'est dans la *Revue internationale de sociologie* (1895, p. 35 à 53) que Worms fait paraître, sous le titre : « La sociologie et le droit », le texte d'une conférence, qu'il avait prononcée le 12 décembre 1891, à la Société de législation comparée, dont il était un membre actif. L'objectif est alors double : d'abord, dissiper le malentendu qui pourrait exister entre le droit et la sociologie, en établissant que l'art juridique, domaine du législateur, et la pratique judiciaire, domaine du juge, de l'avocat et des autres praticiens, n'ont rien à craindre de la sociologie, qui opère dans le domaine de la science, sans exclure la science juridique ; ensuite, démontrer que le droit et la sociologie doivent cohabiter et se prêter un appui mutuel, dès lors que la sociologie a besoin de la science juridique et que l'étude des sciences économique, morale et politique est indispensable au juriste.

2. En 1894, René Worms crée l'Institut international de sociologie (IIS), dont le règlement a été publié dans le numéro 5 de la *Revue internationale de sociologie* de 1893. Cet institut est, lui aussi, ouvert à tous les hommes de science, sans distinction de pays ou d'écoles, dès lors qu'ils admettent l'unité des sciences sociales et l'application de la méthode d'observation à la sociologie. Un congrès est organisé tous les deux ans, dont les travaux sont publiés, sous le titre *Annales de l'Institut international de sociologie*, par l'imprimerie Giard et Brière.

3. En 1895 est mise en place la Société de sociologie de Paris, qu'il est possible de définir comme la section parisienne de l'IIS. Une étude très complète de cette institution ayant été faite²³, il est possible ici de se limiter à mentionner quelques membres célèbres de cette association entre 1895 et 1952 : Henri Bergson, les futurs présidents de la République Paul Deschanel et Paul Doumer, le préfet Louis Lépine, le professeur Charles Lyon-Caen, Henri Poincaré, Élie Rabier, le sociologue Gabriel Tarde, qui en assura la présidence durant quelques années, Édouard Herriot, futur président du Conseil des ministres ainsi qu'Alexandre Ribot, président du Conseil en 1895 et futur membre de l'Académie française, ainsi que des collègues du Conseil d'État : Georges Cahen-Salvador, Maurice Le Goux, Henri Pugué, André Ripert.

23 Cécile Rol, « La Société de sociologie de Paris, un continent inconnu (1895-1952) », étude parue dans la revue *Les Études sociales*, 2015, n^{os} 161-162, p. 119 à 174.

4. Enfin, en 1896, René Worms lança la Bibliothèque sociologique internationale²⁴, dont les volumes étaient réalisés par l'imprimerie Giard et Brière, et il réussit à la faire vivre pendant trente ans. Le qualificatif « international » n'était pas usurpé puisque, sur 72 ouvrages parus entre 1896 et 1937, 42 avaient un auteur étranger.

En dépit d'un grand sens de l'organisation et d'une activité sans relâche dans tous les domaines de la sociologie, René Worms n'a pas réussi à assurer la pérennité de ses différents projets.

Comme son oncle Victor²⁵, René Worms fit l'expérience d'un cabinet ministériel. En effet, il fut chef adjoint du cabinet de Victor Lourtiès (1844-1922), alors ministre du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes, dans le troisième et éphémère Gouvernement Charles Dupuis, du 30 mai 1894 au 16 janvier 1895.

Au Conseil d'État

Lorsque René Worms, entre au Conseil, en décembre 1893, en qualité d'auditeur de 2^e classe, après son succès au concours de l'auditorat, l'institution est alors présidée depuis 1886, et le restera jusqu'en 1898, par Édouard Laferrière²⁶. Les deux hommes ont, au moins, trois points communs : ils sont fils de professeurs de droit, ils ont été avocats et sont républicains.

À son arrivée, René Worms fait l'objet d'une double affectation²⁷ :

- à l'une des formations administratives et plus précisément à la section de la législation, de la justice et des affaires étrangères, qui existe sous cette dénomination depuis 1880 et qui la conservera jusqu'en 1911. Elle est alors présidée par Adolphe Tétreau (1840-1918)²⁸ ;
- à la section du contentieux, alors présidée, depuis 1886 et jusqu'en 1904, par Abel Berger (1828-1914)²⁹, auquel succéderont, pendant toute la durée d'affectation de René Worms à cette formation : Albert Chante-Grellet (1844-1908)³⁰,

24 Sébastien Mosbah-Natanson, « René Worms directeur de la Bibliothèque sociologique internationale », étude parue dans la revue *Les Études sociales*, 2015, n^{os} 161-162, p. 175 à 199.

25 *Cf. supra*, p. 146.

26 Voir le site www.conseil-etat.fr – Histoire et Patrimoine – Histoire d'une institution – Ses grandes figures – Édouard Laferrière (1841-1901).

27 La consultation des annuaires du Conseil d'État a permis de reconstituer les différentes affectations de l'intéressé de 1893 à 1926.

28 Voir le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, p. 610.

29 *Ibid.*, p. 404.

30 *Ibid.*, p. 434.

René Marguerie (1847-1925)³¹, Émile Mayniel (1843-1918)³², Jean Romieu (1858-1955)³³, et enfin Georges Pichat (1867-1950)³⁴.

Pendant son affectation à la section de la Législation, Worms fera partie d'un groupe de travail consacré à l'étude des associations. À cette occasion, il a sans doute bénéficié des conseils et des connaissances de son père.

Durant les trente-trois ans au cours desquels il sera affecté au contentieux, René Worms occupera uniquement les fonctions de rapporteur, consistant, pour chaque affaire qui lui était confiée, à préparer une note présentant les divers problèmes juridiques posés (compétence, recevabilité, fond) et proposant une solution pour chacun d'eux.

Pendant ses sept premières années de service au Conseil, il se verra, comme tous ses jeunes collègues du même grade, confier des dossiers relevant du « petit contentieux », c'est-à-dire le règlement de litiges de nature fiscale ou électorale. Le *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* du président Laferrière sera alors son ouvrage de référence.

En 1900, la section du contentieux fait l'objet d'une importante réforme, comportant désormais trois sous-sections. René Worms, qui a été promu auditeur de 1^{re} classe, le 8 mai 1900, cesse d'appartenir à une formation administrative et est exclusivement affecté à la seconde sous-section, dans laquelle il restera, même une fois promu maître des requêtes, le 8 mars 1907. Cette formation d'instruction et de jugement sera successivement placée, durant cette décennie, sous la présidence d'Albert Chante-Grellet (1900-1904), d'Abel Berger (1904-1905), puis de nouveau d'Albert Chante-Grellet (1905-1907) et de René Marguerie (1907-1909).

Puis, René Worms rejoindra la troisième sous-section, alors présidée par Henri Jagerschmidt³⁵ et, promu conseiller d'État, le 21 novembre 1924, René Worms terminera sa carrière comme rapporteur de la première sous-section, alors présidée par Georges Pichat³⁶.

Il convient, maintenant, de dresser un rapide bilan de l'activité de René Worms, en tant que rapporteur de la section du Contentieux.

Quantitativement, sauf erreur dans le décompte, on recense 748 décisions, jugées à son rapport et publiées au *Recueil des arrêts* du Conseil d'État, entre 1894 et 1925³⁷.

31 *Ibid.*, p. 301.

32 *Ibid.*, p. 304.

33 *Ibid.*, p. 592.

34 *Ibid.*, p. 573.

35 Henri Jagerschmidt (1853-1923), voir le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, p. 512.

36 Georges Pichat (1867-1950), voir le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, p. 573.

37 Étant précisé que toutes les affaires jugées ne font pas l'objet d'une publication au *Recueil* et que René Worms, alors gravement malade, n'a pas rapporté en 1925.

Trois remarques doivent être faites.

Alors que, généralement, ses collègues rapportent plusieurs affaires lors d'une même séance de jugement, René Worms rapporte le plus souvent à chaque séance, mais une seule affaire.

Autre illustration de sa régularité : en 1914, il rapporte le 1^{er} août, dernière séance avant l'interruption consécutive à la guerre et il rapporte aussi le 29 octobre 1918, premier jour de reprise de l'activité contentieuse.

Alors que dans les années qui précèdent la grande guerre, la « productivité » de René Worms ne dépasse pas le nombre d'une trentaine d'arrêts publiés au *Recueil*, en 1915 ce nombre est de 44, soit une augmentation de 25 %. Il faut, sans doute voir là le désir de compenser, en partie, l'absence de jeunes collègues mobilisés. Pendant la durée du conflit, Worms fera, au surplus, l'objet d'une affectation dans les formations administratives.

Au plan qualitatif, les deux exposés qu'il a présentés en octobre 1905 et en 1909³⁸ sous le titre « La juridiction du Conseil d'État et ses tendances actuelles » devant l'Académie des sciences morales et politiques comportent de nombreux exemples jurisprudentiels empruntés à son activité de rapporteur à la section du contentieux, ce qui dispense d'un long exposé. Il convient toutefois de présenter trois observations.

Au plan anecdotique, c'est sur le rapport de René Worms qu'a été jugée la contestation, par les consorts Dieuleveult et autres, de la délibération du conseil municipal de Tréguier décidant de donner le nom d'Ernest Renan (1823-1892) à une voie communale et de faire ériger une statue à son effigie³⁹. C'est lors de l'inauguration de ce monument, le 13 septembre 1903, que le président du Conseil, Émile Combes avait prononcé, dans un climat de forte tension, son discours programme d'antichristianisme.

C'est encore au rapport de René Worms que sera rejetée la requête de Marguerite Durand (1864-1936), journaliste et suffragette, contre la décision du préfet de la Seine ayant refusé de lui délivrer le récépissé de sa déclaration de candidature aux élections législatives de 1909⁴⁰.

Plus sérieusement, l'activité contentieuse de René Worms entre 1900 et 1925 appelle les observations suivantes :

Au lendemain de la loi du 22 avril 1905, dont l'article 65 reconnaît aux fonctionnaires et agents publics le droit à la communication des diverses pièces composant leur dossier administratif, il traite l'une des premières affaires relatives à l'omission d'une telle communication dans une procédure disciplinaire⁴¹. Par la suite, il se spécialisera dans le règlement de ces litiges et se montrera particulièrement vigilant dans la défense des droits des intéressés. René Worms n'a pas

38 *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales*, 1905, p. 633 à 679, et 1909, p. 650 à 663.

39 *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 4 août 1905, p. 740.

40 *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 26 janvier 1912, p. 108.

41 *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 22 février 1907, p. 167.

rapporté de dossiers consécutifs aux lois de séparation des églises et de l'État. En revanche, il a sans doute été l'un des premiers à régler des litiges qui relèveraient aujourd'hui de l'écologie. En effet, en mars 1914, il rapporte dans une affaire concernant la pollution de la Seine par les eaux en provenance des égouts⁴².

Pendant la Grande Guerre, outre son activité de rapporteur au Conseil des prises⁴³, René Worms se voit attribuer des dossiers relatifs aux pensions militaires des marins et à l'administration de la Marine.

Dans les années suivant la fin du conflit, il sera conduit à traiter des litiges relatifs aux pénalités infligées à des entrepreneurs pour inexécution, mauvaise exécution ou retard d'exécution de marchés de fournitures de guerre.

Mais ce qui devrait mériter à René Worms un certain prestige dans le monde juridique, c'est d'avoir été rapporteur de l'arrêt Labonne du 8 août 1919⁴⁴, qui figure au nombre des *Grands Arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA)* depuis la première édition de 1956. Pourquoi utiliser la formule : « *devrait lui mériter* » ? Parce qu'il faudrait que ce fait soit connu. Or, il ne l'est pas, puisque le *GAJA* ne mentionne le nom d'un commissaire du Gouvernement⁴⁵ que si les conclusions relatives à l'arrêt commenté ont été publiées, mais ne mentionne jamais le nom du rapporteur. Seul le relevé systématique de toutes les affaires jugées au rapport de René Worms et publiées au *Recueil des arrêts du Conseil d'État* a permis d'établir cette information. Examinons brièvement cette décision et sa portée.

Les faits : par décret du 10 mars 1899, le Président de la République (alors Émile Loubet) avait réglementé, pour tout le territoire national, la circulation automobile et créé « un certificat de capacité pour la conduite des véhicules à moteur ». Pour un motif inconnu, le permis de conduire de M. Louis Labonne, domicilié à Paris, lui avait été retiré par arrêté du préfet de police.

Le problème juridique posé : cet administré contestait devant le Conseil d'État l'arrêté préfectoral, en soutenant que le décret du 10 mars 1899, qui lui servait de base, était entaché d'illégalité, dès lors que le Président de la République, chargé, par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, « *d'assurer l'exécution des lois* », n'avait reçu aucune habilitation du législateur lui permettant de réglementer la circulation automobile sur l'ensemble du territoire national.

La solution donnée par le juge : sur le rapport de René Worms et aux conclusions du commissaire du Gouvernement Louis François Corneille, le Conseil d'État a jugé : « *qu'il appartient au chef de l'État, en dehors de toute habilitation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent, en tout état de cause, être appliquées dans l'ensemble du territoire* ».

42 *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 4 mars 1914, p. 296.

43 Voir notre conférence du 17 mars 2014 : « Le Conseil des prises et sa jurisprudence de 1914 à 1920 ».

44 *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 8 août 1919, p. 737, et commentaires aux GAJA.

45 Aujourd'hui dénommé « rapporteur public » (décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009).

La place de l'arrêt Labonne dans la jurisprudence : sous réserve de l'attribution du pouvoir réglementaire général au Premier ministre, par l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958, la solution de l'arrêt Labonne est pérenne, c'est-à-dire que ce pouvoir s'exerce en l'absence de toute habilitation législative. L'appartenance au Premier ministre du pouvoir réglementaire général a été déclaré conforme à la Constitution⁴⁶.

Évoquer toutes les activités intellectuelles de René Worms, en dehors du Palais-Royal, entre 1900 et 1925, conduirait à dépasser, et de beaucoup, l'horaire imparti. En dehors de celles liées à la sociologie, il ne sera fait mention que de trois d'entre elles.

En premier lieu, ses enseignements : à l'Institut commercial de Paris, pendant plus de vingt-cinq ans, et à l'École des hautes études commerciales, où il assure notamment, en 1913, un cours de droit commercial et un autre d'histoire du commerce et de l'évolution économique contemporaine.

En second lieu, le cours de philosophie moderne qu'il professe, au cours du premier semestre de l'année 1909-1910, au Collège de France, en suppléance d'Henri Bergson⁴⁷.

Il convient enfin de rappeler le rôle de « propagandiste du Conseil d'État » que René Worms a joué, par deux fois, auprès de l'Académie des sciences morales et politiques, en 1905 et 1909.

La deuxième intervention étant, pour l'essentiel, un panorama jurisprudentiel, seule la première⁴⁸ doit retenir votre attention. Après avoir recensé les griefs formulés par les détracteurs du Conseil d'État, juge du contentieux administratif, Worms entreprend de les réfuter point par point.

Il démontre d'abord que les garanties d'indépendance, dont bénéficient les membres du Conseil, à l'égard du pouvoir exécutif, ne sont pas inférieures à celles que confère l'inamovibilité aux magistrats judiciaires.

Il s'attache ensuite à établir la compétence professionnelle des membres des différents grades et dresse un bilan nuancé de la procédure, qui, si elle assure un triple examen de chaque affaire (par le rapporteur, le président de la formation d'instruction et le commissaire du Gouvernement), demeure le plus souvent lente et coûteuse, du moins lorsque la nature du litige nécessite le ministère d'avocat.

À ceux qui réclament la disparition de la juridiction du Conseil d'État, au nom du principe d'unité, René Worms, homme de compromis, concède⁴⁹ : « *il est des points sur lesquels le maintien d'une juridiction administrative ne s'impose point. La délimitation se trouve marquée d'une manière assez précise, grâce au principe doctrinal de la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion. L'État, puissance publique, ne peut pas être soumis aux règles qui gouvernent les particuliers ; et cela*

46 Conseil constitutionnel, décision n° 87-149 L du 20 février 1987 ; *Recueil*, p. 22.

47 Voir la demande d'autorisation adressée au vice-président du Conseil d'État, le 24 novembre 1909, par le Garde des Sceaux, Louis Barthou.

48 *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales*, 1905, p. 633 à 679.

49 *Revue des travaux de l'Académie des sciences morales*, 1905, p. 676 et 677.

parce que les actes qu'il fait en cette qualité ne sont pas de nature à être accomplis par ces derniers. Au contraire, l'État, personne morale, pourrait être assujéti aux mêmes principes juridiques quant au fond du droit et quant à la compétence, que les autres personnes morales et que les individus : car ici son activité ne tend, alors, qu'à la bonne gestion d'un patrimoine et elle est dans une assez large mesure analogue à celle d'un propriétaire privé. Si l'on voulait faire passer cette distinction dans la fixation des compétences, on pourrait attribuer aux tribunaux civils la connaissance des litiges portant sur les travaux publics et sur les dettes de l'État, au moins sur celles qui sont nées d'un fait contractuel. On pourrait aussi, sans inconvénient, donner aux tribunaux répressifs le jugement des contraventions de grande voirie. Et même l'on pourrait encore confier la connaissance des contestations en matière d'impôts directs aux tribunaux d'arrondissement, puisque ceux-ci connaissent déjà des contestations en matière d'impôts indirects, d'enregistrement et de douanes. (...) – Ce qu'en revanche on ne doit pas enlever à la juridiction administrative, ce qui est pour ainsi dire nécessairement du ressort du Conseil d'État, c'est d'abord le jugement des recours pour excès de pouvoir, qui peuvent aboutir à l'annulation d'un acte de puissance publique... »

À la lecture de ces lignes, on ne peut qu'être surpris par la similitude du raisonnement suivi par René Worms et celui qu'adoptera, quatre-vingt-deux ans plus tard, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 janvier 1987⁵⁰, dont le 15^e considérant est ainsi rédigé : « (...) relève de la compétence de la juridiction administrative, l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes placés sous leur autorité ou leur contrôle ».

Faute d'avoir opéré un choix clair entre les diverses voies, que lui offraient ses talents, René Worms n'est passé à la postérité, ni comme un grand sociologue, ni comme un grand juriste, ni comme un grand professeur. Il dut se contenter d'une carrière de haut fonctionnaire, couronnée par le grade d'officier de la Légion d'honneur, auquel il fut promu le 19 septembre 1920.

Au plan personnel, il s'était marié, en 1920, à cinquante-et-un ans, avec la fille du général Heymann. Ils eurent deux enfants, Annie, née en 1924, et Georges, né en 1925. Mais ce bonheur devait être bref. En effet, René Worms est décédé d'un cancer, le 12 février 1925, à son domicile, 115, boulevard Saint-Germain. Deux jours plus tard, devant le caveau familial, dans la 7^e division du cimetière du Père-Lachaise, il recevait les adieux du représentant du culte israélite, le grand rabbin de Paris, Raphael Levy, puis les derniers hommages du directeur de l'École des hautes études commerciales, du président de la Société de sociologie et de Jean Romieu, alors président de la section du Contentieux du Conseil d'État.

50 C.C., décision n° 86-224 du 23 janvier 1987, loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

REMERCIEMENTS

Martine de Boisdeffre, pour ses aimables paroles de présentation ;

Emmanuelle Flament-Guelfucci et à son service, pour leur soutien et, notamment, pour la fourniture d'une très complète bibliographie des travaux de René Worms, établie par Mélanie Mirc ;

Antoine Savoye, professeur émérite des universités, et Frédéric Audren, chargé de recherche au CNRS, corédacteurs d'un article intitulé : « René Worms, un sociologue sans qualité ? Éclairage bibliographique », paru dans les numéros 162-163 de 2015 de la revue *Les Études sociales*, proposant un dossier consacré à la sociologie de René Worms ;

Yves Ozanam, archiviste de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, pour les références de la publication du discours, prononcé, le 24 novembre 1894, par René Worms, en sa qualité de deuxième secrétaire de la conférence.

Mes collègues du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, Alain Chatriot et Marc Bouvet, pour les documents qu'ils m'ont fait parvenir.

Le Conseil des prises

Pierre FANACHI

Le sujet conduira à évoquer successivement :

- La piraterie, la course, et les prises maritimes opérées par la marine nationale ;
- Les conditions d'exercice du droit de prise ;
- Les deux phases de la procédure :
 - la saisie ;
 - la validation ou non des prises ;
- L'histoire du Conseil des prises, juridiction chargée de contrôler la régularité des prises maritimes ;
- L'organisation, le fonctionnement et la mission du Conseil des prises ;
- La jurisprudence, entendue au sens large, comme comprenant les décisions du Conseil des prises, mais également celles du Conseil d'État, en qualité de juge d'appel entre 1914 et 1920.

La piraterie, la course et les prises maritimes opérées par la marine nationale

La piraterie est une pratique, aussi vieille que la navigation. Elle a pour objet l'attaque d'une embarcation dans le but de voler son chargement, parfois le bateau lui-même, voire de s'emparer de l'équipage et des passagers pour en obtenir rançon ou pour les vendre comme esclaves.

Les anciennes civilisations maritimes (phénicienne comme mycénienne) l'ont pratiquée.

Jules César, lui-même, en fut victime. Lors d'un voyage vers l'Orient, en 74 av. J.-C., il fut capturé, au large de Milet, en Asie Mineure. Dès sa libération contre rançon, il réunit une flottille et captura les pirates qu'il fit exécuter.

La piraterie maritime a connu son apogée entre la fin du XVII^e siècle et le début du XVIII^e siècle. Les pirates les plus célèbres étaient alors britanniques. Il suffit d'évoquer Jack Rackham (1682-1720), plus connu sous le nom de « Rackham le Rouge » ou de « Calico Jack ».

Aujourd'hui, la piraterie maritime est encore pratiquée, notamment dans la corne de l'Afrique, au large de la Somalie.

À ce stade, on retiendra que le pirate pratique le banditisme, il pille, sans foi ni loi, à toute époque des navires de toutes nationalités.



La course est l'activité du corsaire, qui, lui, ne pille qu'en temps de guerre et n'attaque que des navires ennemis.

La course avait progressivement fait l'objet d'une réglementation, comportant, essentiellement, les obligations suivantes :

1. Être muni d'une lettre de marque (encore dénommée « *lettre de course* » ou « *licence* »), délivrée par le Gouvernement et valant autorisation de « courir sus aux navires ennemis ». Cette autorisation devenait caduque dès la fin des hostilités ;
2. Respecter la vie et les biens personnels des marins ennemis ;
3. Respecter la propriété (navires et cargaisons) des États neutres, de leurs ressortissants, ou naviguant sous pavillon neutre ;
4. Hisser le pavillon véritable à partir d'une certaine distance des navires ennemis, pour être clairement identifié ;
5. Soumettre les prises maritimes effectuées au jugement d'un tribunal pour en obtenir la validation.

En Angleterre, le plus célèbre des corsaires, Francis Drake (1540–1595), avait activement contribué à l'affaiblissement de l'empire espagnol et, en 1588, à la défaite de son « invincible armada ».

En France, les corsaires ont apporté un concours précieux à la Marine royale ou impériale.

On se bornera à mentionner les plus célèbres : Jean Bart (1650-1702), René Duguay-Trouin, (1673-1736) et Robert Surcouf (1773-1827), qui réalisa l'exploit de la prise du *Kent*, le 7 octobre 1800.

Les corsaires faisaient la guerre, selon les mêmes lois que les marins d'État, mais dans un but commercial et non militaire.

Cependant, au temps des Lumières, la course avait fait l'objet de vives critiques. On lui reprochait d'être une guerre entre particuliers : les corsaires ou « capteurs » contre les propriétaires de navires « capturés ».

Dans ses séances des 29 et 30 mai 1792, sous la présidence de Condorcet, et au rapport d'Armand de Kersaint, contre-amiral et député de Paris, l'Assemblée législative avait invité l'exécutif à négocier, avec les puissances étrangères, la suppression de la course.

Cet objectif ne devait être atteint que 64 ans plus tard, le 16 avril 1856, lors du Congrès de Paris, tenu à l'issue de la guerre de Crimée.

Les Plénipotentiaires avaient alors adopté la déclaration solennelle suivante :

- « 1. *La course est et demeure abolie ;*
2. *Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ;*
3. *La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi (...).* »

Après la suppression de la course, l'étape suivante aurait dû être, pour la propriété privée, l'exemption complète de prise en mer ; les États-Unis avaient proposé au Congrès de Paris un amendement en ce sens, mais celui-ci ayant été rejeté, ils avaient refusé leur adhésion à la déclaration du 16 avril 1856.

Les nombreux opposants à l'amendement américain avaient fait valoir que le commerce maritime de l'ennemi fait partie de sa force et qu'entraver ce commerce, c'est mettre l'ennemi dans une position désavantageuse, susceptible de le conduire à accepter plus rapidement la paix.

Dans ces conditions, si la course, guerre de particuliers à particuliers, disparut en 1856, une autre forme de guerre maritime allait perdurer sous la forme des prises maritimes opérées par la Marine nationale.

Les prises maritimes sont, dès lors, des saisies faites, le plus souvent, en haute mer, par des bâtiments de la Marine nationale (« *les capteurs* ») dans le but de s'approprier des navires de commerce ennemis, ou exceptionnellement neutres (« *les captés* ») ; ainsi que tout ou partie de leur cargaison.

Le terme de « prise » revêt donc une double signification. Il désigne une opération de guerre navale ainsi que le navire et la cargaison capturés.

Quant au droit des prises, il présente une triple originalité :

- il porte sur des biens de propriété privée ;
- il est le fait de la marine militaire nationale au cours d'une opération de guerre navale ;
- en application d'une règle coutumière, la validation des prises (le navire et/ou la cargaison capturés) nécessite un jugement.

Les conditions d'exercice du droit de prise

Pour déterminer si une prise maritime a été opérée dans des conditions régulières, c'est-à-dire conformes au droit, il faut répondre à quatre questions : quand ? où ? par qui ? sur quoi ?

Quand le droit de prise s'exerce-t-il ?

a) En principe, les prises maritimes ne peuvent être opérées qu'en temps de guerre¹.

Bien que théoriquement possibles, dès la déclaration de guerre, les prises maritimes ne commencent, en pratique, qu'à l'expiration d'un délai de grâce d'un mois à six semaines après celle-ci, dit « délai d'indult ».

En effet, à une époque que nous avons du mal à imaginer où l'information n'était pas instantanée, l'état de guerre n'était pas immédiatement connu de tous et ce « délai d'indult » était destiné à permettre aux équipages de navires de commerce ennemis, ayant quitté leur dernier port, avant la déclaration de guerre, d'échapper au droit de prise.

1 Sont toutefois licites en tout temps : la saisie de navires pirates et celle de navires se livrant à la traite.

Tel était, d'ailleurs, l'objet de l'article 3 de la VI^e Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, qui stipulait : « *Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur drapeau de départ avant le commencement de la guerre et qui se sont rencontrés en mer ignorant les hostilités, ne peuvent être confisqués.* »

b) En droit, il ne peut y avoir de prises après la conclusion de la paix, puisque l'état de belligérance qui les justifiait a pris fin.

Toutefois, le rétablissement de la paix n'était pas, non plus, immédiatement connu de tous, il pouvait arriver que des prises soient effectuées après la conclusion de la paix. En pareil cas, une clause du traité de paix validait ces prises sous réserve qu'elles soient intervenues de bonne foi (c'est-à-dire dans l'ignorance de la conclusion de la paix) et dans un bref délai après cette conclusion².

Où s'exerce le droit de prise ?

Les prises maritimes peuvent être opérées :

- en haute mer ;
- dans les eaux territoriales et les ports de l'État du navire « capteur » ;
- dans les eaux territoriales d'un État ennemi.

En revanche, les prises maritimes ne peuvent être opérées dans les eaux territoriales et dans les ports d'un État neutre, car ce serait alors porter atteinte à la souveraineté de celui-ci (voir, toutefois, le cas de la Grèce en 1917 : *infra*, jurisprudence affaire du vapeur *Tinos* et autres, 13^e esp, 20 novembre 1917).

Qui peut exercer le droit de prise ?

En haute mer et dans les eaux territoriales de l'État du navire capteur et dans celles d'un État ennemi, les prises maritimes seront effectuées par des navires de guerre de la Marine nationale, sur ordre du commandant du navire capteur, ou de l'amiral, commandant en chef de l'escadre à laquelle appartient ce « capteur ».

Un navire de commerce n'a pas qualité pour faire des prises et lui reconnaître cette qualité serait revenir à la pratique de la course, prohibée depuis 1856.

Il peut arriver que la capture d'un navire ait lieu sur nos côtes ou dans nos ports, à l'initiative du préfet maritime, ou d'une autre autorité administrative, militaire ou douanière.

2 Naturellement, le tribunal des prises fonctionne valablement après la conclusion de la paix.

Sur quels objets s'exerce le droit de prise maritime ?

Sur des navires

La capture peut porter sur des navires de commerce, qui sont la propriété de particuliers ayant la nationalité d'un État ennemi (c'est-à-dire qui en sont sujets ou citoyens). Mais la capture peut également porter sur des navires de commerce, propriété de particuliers ayant obtenu par fraude la nationalité française, la nationalité d'un État allié ou d'un pays neutre³. La capture peut encore porter sur des navires de commerce ayant obtenu, toujours par fraude, le droit de naviguer sous le pavillon d'un de ces États.

En revanche, il existe des cas où des navires ennemis ne peuvent faire l'objet d'une prise, il s'agit notamment :

- des navires naufragés ;
- des bateaux de pêche (pour des motifs humanitaires) ;
- des navires dits « de cartels », transportant des diplomates ou négociateurs ;
- des navires hôpitaux (conformément à une décision de la conférence de La Haye de 1899) ;
- des navires participant à des explorations scientifiques (ainsi, antérieurement à l'abolition de la course et nonobstant l'état de guerre avec l'Angleterre, le Gouvernement français avait ordonné, tant à « ses » corsaires qu'aux commandants des bâtiments de sa Marine, de respecter les bateaux de l'expédition de James Cook, et le Gouvernement anglais avait fait de même pour les navires français des expéditions de Louis-Antoine Bougainville et de Jean François de Galaup, comte de La Pérouse)

Sur des cargaisons

La capture ou prise maritime peut aussi porter sur les cargaisons des différents navires susmentionnés. Par cargaisons, il faut entendre les marchandises chargées à bord des navires. Seuls sont épargnés les effets personnels de l'équipage et la correspondance postale. Une cargaison est saisissable, si la nationalité de son propriétaire est celle d'un État ennemi ou si cette cargaison est chargée à bord d'un navire voyageant sous pavillon ennemi.

Il faut rappeler, ici, les termes des articles 2 et 3 de la Déclaration du Congrès de Paris du 16 avril 1856 :

Article 2 : « Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ».

3 L'examen de la jurisprudence permettra d'explicitier certains de ces cas. S'agissant des navires de commerce, propriété de ressortissants d'un État neutre, ils peuvent, cependant, être saisis :

- s'ils tentent de forcer un blocus effectif ;
- s'ils sont porteurs d'articles de contrebande de guerre ;
- s'ils sont porteurs d'une cargaison ennemie ;
- s'ils font preuve d'« assistance hostile », contraire à leur neutralité.

Article 3 : « La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ».

Mais cette présomption de neutralité peut être écartée, puisque, assez souvent, le propriétaire du navire et le propriétaire de la cargaison sont de nationalités différentes.

Tout principe comportant des exceptions, des marchandises, même lorsqu'elles ne sont pas chargées sur un navire ennemi ou battant pavillon ennemi, sont susceptibles de faire l'objet d'une prise maritime.

Il en va naturellement ainsi des articles considérés, pendant le cours des hostilités, comme de la contrebande de guerre.

L'examen de la jurisprudence (*infra*) permettra de distinguer les articles de contrebande absolue des articles de contrebande conditionnelle.

La démonstration du caractère saisissable ou non d'une cargaison dépend, pour l'essentiel, de deux éléments :

1. L'établissement du droit de propriété de celui qui revendique cette cargaison comme sienne (la preuve se fait, essentiellement, à l'aide des papiers de bord du navire) ;
2. La nationalité du propriétaire (dont la preuve peut se faire par tous les moyens).

Il faut insister sur un point. Au regard du droit de prise, navire et cargaison constituent deux unités distinctes, ce qui explique que la prise du navire pourra être déclarée « bonne et valable » et celle de la cargaison déclarée « nulle et de nul effet » et vice-versa.

On ajoutera que la cargaison, unité propre et distincte du navire, est divisible. En effet, si des marchandises chargées à bord d'un navire ennemi appartiennent pour partie à un ressortissant ennemi et pour partie à un propriétaire neutre, ce dernier pourra revendiquer sa part devant le Conseil des prises

Les phases de la procédure des prises

Elles sont au nombre de deux :

1. La prise ou la saisie du navire et de sa cargaison ;
2. La validation ou l'invalidation de cette prise, par une juridiction administrative spécialisée : le Conseil des prises.

La prise ou saisie

Pour stopper un navire de commerce ennemi, ou neutre, le navire militaire « capteur » arbore son pavillon et tire un coup de canon, dit de semonce.

Le navire de commerce ennemi, ou neutre, doit alors s'arrêter. S'il résiste, par la force, il se rend, de ce simple fait, saisissable.

Mais, s'il réussit à fuir, sa fuite n'est pas, par elle-même, un motif de prise.

Si le navire stoppé est reconnu ennemi ou neutre, et dans ce dernier cas, s'il est porteur d'une cargaison de contrebande de guerre, il est alors capturé et ses divers papiers de bord⁴ sont saisis, en présence de son capitaine par le représentant du navire capteur qui les examine et en dresse inventaire.

Il sera également procédé à un inventaire sommaire du navire « capturé » et de sa cargaison et à l'établissement d'un procès-verbal de la capture.

La prise sera alors « amarinée », c'est-à-dire que son équipage sera recueilli à bord du navire capteur, qui hisse son propre pavillon sur sa prise.

Le navire « capturé » est alors conduit dans un port du pays de son capteur (le plus souvent chef-lieu d'une préfecture maritime : Brest, Cherbourg, Toulon), où il sera, avec son équipage, remis à une autorité maritime (le plus souvent le préfet maritime, le commissaire aux prises ou son délégué).

Lors de son arrivée au port, le navire « capturé » fait l'objet de nouvelles formalités :

- l'établissement d'un rapport portant sur les circonstances de sa capture, sur son état et sur sa cargaison ; ce rapport est remis à l'officier de l'administration de la Marine, qui, s'il l'estime nécessaire, interrogera officiers et matelots et dressera procès-verbal de leurs dires ;
- la visite du navire capturé et l'apposition de scellés sur ses fermants.

L'autorité maritime dresse alors un état des marchandises trouvées à bord, fait emmagasiner celles qui peuvent être conservées et fait vendre publiquement et aux enchères celles qui ne peuvent être conservées, en raison de leur caractère périssable, ainsi que les objets susceptibles d'une détérioration rapide.

Le produit de la vente est déposé à la Caisse des invalides de la Marine.

Un dossier de prise est alors constitué, comprenant notamment : le rapport du capteur, les procès-verbaux constatant les opérations sus-indiquées, les pièces de bord relatives au navire et à sa cargaison.

Les papiers de bord du navire de commerce « capturé » et les différents procès-verbaux établis au cours des opérations effectuées en mer et dans le port d'arrivée seront d'une grande utilité, lors de la phase juridictionnelle de validation ou d'invalidation de la prise. À cette fin, ils seront transmis au ministre de la Marine pour saisine du Conseil des prises.

La grande minutie des différentes opérations de prise trouve sa justification dans le souci de protéger les navires des États neutres.

4 Les principaux papiers de bord sont : le certificat de nationalité, la charte-partie (acte d'affrètement), le connaissement (police de chargement), le rôle d'équipage, le journal de bord, le manifeste de sortie, le manifeste de chargement, le permis de départ.

La validation ou l'invalidation de la prise

Cette phase procédurale fait intervenir une juridiction : le Conseil des prises. Avant d'examiner le Conseil des prises, sa mission et sa jurisprudence de 1914 à 1920, un rappel historique de l'institution est nécessaire.

Historique du Conseil des prises

Sous l'Ancien Régime

La procédure de jugement de la régularité des prises maritimes, effectuées par des corsaires ou par la Marine royale, remonte au Moyen Âge.

Au xv^e siècle, par une ordonnance de 1400 du roi Charles VI, l'instruction et le jugement des prises sont confiés en première instance aux officiers de l'amirauté.

Au xvii^e siècle est instituée, sous Louis XIV, par lettres patentes de Toulouse du 20 décembre 1659, une commission extraordinaire, composée de conseillers d'État et de maîtres des requêtes : le « Conseil des prises », pour assister le grand maître de la navigation en matière de jugement des prises maritimes.

Son fonctionnement sera réglementé par l'ordonnance d'août 1681 sur la Marine, complétée par deux arrêts du Conseil du roi, l'un du 19 juillet 1778 (portant notamment sur la procédure d'instruction – et toujours en vigueur), l'autre du 5 janvier 1788.

À partir de 1695, ce Conseil, présidé par l'amiral de France, est doté d'un procureur général (dont les attributions seront plus tard exercées par un commissaire du Gouvernement) et ses décisions sont portées, en appel, devant le Conseil royal des finances.

Toute intervention d'un parlement en matière de prise maritime fait l'objet d'une décision de cassation (exemple : un arrêt du Conseil du roi du 15 novembre 1689, cassant, pour incompétence, une décision du parlement d'Aix).

Le Conseil des prises n'avait alors aucune permanence et ne fonctionnait qu'en temps de guerre (son activité étant, toutefois, prolongée jusqu'au règlement des affaires en instance).

Au début de chaque guerre, le roi nommait et convoquait les membres du Conseil et le procureur général.

Le dernier Conseil qui ait siégé avant 1789 avait été créé le 19 juillet 1778 pour juger les prises de navires anglais pendant la guerre de l'Indépendance américaine. Il fut dissous par la loi du 14 février 1793.

Sous la Révolution

La même année (1793), le nouveau conflit entre la France et l'Angleterre rendit nécessaire la création d'une nouvelle juridiction.

En application du principe de séparation des pouvoirs et au motif qu'il s'agissait d'affaires « entre particuliers » (corsaires et propriétaires des navires capturés), un décret du 17 juillet 1793 confia l'instruction des prises maritimes aux juges de paix et leur jugement aux tribunaux de commerce.

Dix-huit mois plus tard, cette compétence leur était retirée par décret du 18 brumaire an II (8 novembre 1793), pour être transférée successivement au Conseil exécutif provisoire, puis, après la suppression de celui-ci, au Comité de salut public, avant de revenir aux tribunaux de commerce, avec un appel possible devant les tribunaux civils de département, par la loi du 8 floréal an IV (27 avril 1795).

Du point de vue théorique, il faut mentionner, ici, le rapport du représentant Antoine Thibaudeau, devant le Conseil des Cinq-Cents, le 27 pluviôse an IV (16 février 1796), en faveur de l'attribution du jugement des prises au Gouvernement, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'affaires civiles, mais d'affaires de guerre appelant l'application du droit des gens.

Merlin de Douai, dans son répertoire (article « Prises maritimes », § 7, art. 2) a qualifié le jugement des prises maritimes par les tribunaux de commerce de « désastreux » et Cambacérès a fait preuve de la même sévérité.

Finalement, les tribunaux de commerce perdirent cette compétence, attribuée au Directoire, qui n'eut guère le temps de l'exercer.

Sous le Consulat et sous l'Empire

La loi du 26 pluviôse an VIII (15 février 1800), précédée d'un rapport du conseiller d'État Jean-Louis Emmercy (1742-1823), rétablit la compétence de l'exécutif pour résoudre les difficultés juridiques et politiques en matière de prises maritimes.

La procédure d'instruction et de jugement fut organisée par un arrêté du 6 germinal an VIII (27 mars 1800).

L'instruction était confiée :

- dans chaque port de France, à un officier d'administration de la marine, assisté d'une commission (art. 8 et 9) ;
- dans les colonies, à un officier d'administration des colonies, assisté d'une commission (art. 19 et 20). Cet officier sera remplacé, en l'an XI, par le préfet colonial ;
- dans les ports des puissances étrangères neutres, à un commissaire des relations commerciales, assisté de deux assesseurs (art. 23 à 25).

Le jugement des contestations relatives à la validité et à l'invalidité des prises et à la qualité des bâtiments « échoués et naufragés » était confié au Conseil des prises, siégeant à Paris, présidé par un conseiller d'État et composé de huit membres, plus un commissaire du Gouvernement, tous nommés par le Premier Consul (art. 1 à 7)

Pour l'anecdote, on mentionnera que Jean Étienne Marie Portalis (1745-1807), ultérieurement co-auteur du code civil avec Bigot de Préameneu, de Maleville

et Tronchet, occupa, dès le 5 avril 1800, les fonctions de commissaire du Gouvernement du Conseil des prises⁵.

De 1800 à 1806, le Conseil des prises était « juge souverain » (c'est-à-dire sans appel), mais, lorsque le décret du 11 juin 1806 organisa la juridiction contentieuse au sein du Conseil d'État, celui-ci devint juge d'appel des décisions du Conseil des prises (art. 14). Ces appels étaient alors instruits par la commission du contentieux et jugés en assemblée générale sous le régime de droit commun de justice retenue.

La lecture du rapport de M. Boulatignier sur l'affaire Wilken du 11 janvier 1855 (*Recueil*, p. 37 et s.), nous apprend que les compétences respectives de la commission du contentieux et de l'assemblée générale ne résultaient d'aucun texte, mais relevait de la seule pratique.

Toutefois, à partir de 1810, l'Empereur se réserva la connaissance des appels en la matière : le politique l'emportait sur le juridique.

De la Restauration à 1914

Le Conseil des prises, en tant qu'institution napoléonienne, fut supprimé par une ordonnance du 9 janvier 1815.

Une autre ordonnance, du 23 août 1815 (art. 13 et 14), attribua l'instruction des affaires de prises au comité du contentieux du Conseil d'État, la décision appartenant au chef de l'État (le roi), après délibération de l'assemblée générale de ce conseil.

Après les ordonnances des 2 février et 11 mars 1831 relatives à la publicité des séances du Conseil d'État et au mode de décision des affaires contentieuses et des conflits, la question se posait de savoir si les prises maritimes devaient être jugées en la forme administrative ou en la forme contentieuse. La réponse fut donnée par un avis du 11 août et une ordonnance du 9 septembre 1831 : les affaires de prises devaient être jugées en la forme administrative.

Avec la loi du 3 mars 1849 et le règlement du 26 mai 1849, les affaires de prises maritimes cessèrent d'être instruites par la section du contentieux pour être instruites et présentées (d'abord sur le rapport du comité correspondant au ministère de la Marine et, à partir du décret-loi du 25 janvier 1852, sur le rapport du comité correspondant au ministère des Affaires étrangères), puis, délibérées par l'assemblée générale du Conseil d'État (art. 19 du règlement du Conseil d'État).

Lors de la guerre de Crimée (1853-1856), un décret du 18 juillet 1854 restaura le Conseil des prises, en qualité de juridiction de première instance, dont les décisions pouvaient être déférées à l'Empereur « en son Conseil d'État ».

La déclaration du 16 avril 1856 abolissant la course eut pour conséquence de priver le Conseil des prises d'une partie de ses attributions (le jugement des prises effectuées par les corsaires).

5 Voir le *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État*, p. 106.

À l'occasion de la guerre franco-autrichienne, un Conseil des prises est instauré par le décret impérial du 9 mai 1859, qui définit ses attributions :

- il doit statuer sur la validité de toutes les prises maritimes faites, par des navires de la Marine impériale, dans le cours de la guerre ;
- il doit également statuer sur les contestations relatives à la qualité de navires neutres ou ennemis, naufragés ou échoués, et sur les prises maritimes amenées dans les ports des colonies.

Un décret du 28 novembre 1861 vint compléter le dispositif, en précisant que le Conseil des prises institué en 1859 « sera maintenu ».

En d'autres termes, l'institution, jusqu'ici créée lors de chaque conflit, est pérennisée et continuera à fonctionner pour les prises effectuées lors de l'expédition du Mexique (1867) de la guerre franco-prussienne de 1870-1871 et des expéditions d'Indochine tant sous le Second Empire que sous la III^e République.

La réglementation des prises maritimes évolue ensuite sous l'influence des grandes conférences internationales réglant le droit de la guerre, et dont sont notamment issues les conventions de La Haye du 18 octobre 1907, relatives au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités.

Contexte conventionnel, législatif et réglementaire au début de la Grande Guerre

Dans les premiers temps du premier conflit mondial, un certain nombre de textes étaient intervenus dans le domaine d'activité du Conseil des prises :

- notification du Gouvernement du 11 août 1914 relative aux articles considérés, pendant le cours des hostilités, comme contrebande de guerre ;
- décret du 25 août 1914 relatif à l'application, durant la guerre, de la déclaration, signée à Londres le 26 février 1909, relative au droit de la guerre maritime ;
- décret du 6 novembre 1914 relatif à l'application, au cours de la guerre, des règles de droit international maritime ;
- décret du 16 mars 1915 relatif aux mesures prises pour arrêter les marchandises appartenant à des sujets de l'empire d'Allemagne, venant d'Allemagne, ou expédiées vers l'Allemagne ;
- loi du 15 mars 1916 déterminant le mode d'attribution des prises maritimes.

L'organisation, le fonctionnement et la mission du Conseil des prises entre 1914 et 1920

Le Conseil des prises, institution pérenne depuis 1861, est automatiquement réactivé avec l'entrée en guerre. Son organisation et son fonctionnement demeuraient régis par les dispositions, non abrogées de l'arrêté consulaire du 6 germinal an VIII et par celles du décret du 9 mai 1859. Le Conseil siège au

ministère de la Marine, où se trouve également son secrétariat-greffé. Les frais de fonctionnement sont pris en charge par la Caisse des invalides de la Marine.

La composition du Conseil des prises est la suivante :

- un conseiller d'État, président : M. Émile Mayniel (1843-1918), président de la section du Contentieux depuis le 15 mars 1914 ;
- six membres (dont deux maîtres des requêtes au Conseil d'État) ;
- un commissaire du Gouvernement.

Tous sont nommés par décret, sur le rapport conjoint du ministre de la Marine et du ministre des Affaires étrangères.

Dans la pratique, les six membres de ce conseil sont désignés par tiers sur avis des trois ministres intéressés :

- deux maîtres des requêtes au Conseil d'État, proposés par le ministre de la Justice ;
- deux ministres plénipotentiaires, proposés par le ministre des Affaires étrangères ;
- un contre-amiral ou un capitaine de vaisseau et un commissaire général à la Marine, proposés par le ministre de la Marine.

Quant au commissaire du Gouvernement, il est choisi parmi les commissaires du Gouvernement de la section du contentieux du Conseil d'État et, en cas d'empêchement, il est remplacé par un autre membre du Conseil d'État.

De 1914 à 1919, il s'agissait de Pierre Chardenet (1865- 1921) qui, au Conseil d'État, fut notamment, commissaire du Gouvernement dans l'affaire « Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux » du 30 mars 1916, relative à la théorie de l'imprévision, et lorsqu'il fut empêché, il fut remplacé par Paul Gauthier.

En janvier 1920, Louis Roger fut nommé commissaire du Gouvernement.

Au cours de cette période, ont occupé les fonctions de rapporteur :

- René Worms (1869-1926), maître des requêtes depuis 1907, rédacteur de l'article « Prises maritimes » au répertoire Becquet édition 1905 ;
- l'amiral Lefebvre, P. Gauthier, Gaston Péan, ce dernier, directeur des affaires civiles et du sceau, sera nommé conseiller d'État en service extraordinaire en 1917, Paul Arthur Fuzier, Edmond Rouchon-Mazerat (1882-1952), alors maître des requêtes, M. Fromageot, l'amiral de Sugny, Louis Corneille (1871-1943), plus connu, quelques années plus tard, pour ses conclusions dans les affaires Camino et Regault-Desroziers.

Sa saisine : le Conseil des prises est saisi par le ministre de la Marine – et ne peut être saisi que par lui – de toutes les prises effectuées, qu'il y ait ou non une réclamation du « capturé ». Cette saisine d'office ne s'exerce qu'en premier ressort et s'opère par la transmission du dossier de prise, complété par une lettre tendant à la validation de la prise. La saisine détermine la compétence du Conseil, qui ne peut statuer « ultra petita » (exemple : affaire Caïque *Aghios Nicolaos, Rec.*, 1918, p. 1247).

Son fonctionnement : chaque affaire est étudiée par un rapporteur, qui prépare un projet de jugement et fait également l'objet de conclusions du commissaire du Gouvernement, c'est-à-dire d'une proposition de solution de l'affaire examinée. Ces conclusions écrites sont communiquées à la formation de jugement.

Contrairement aux arrêts du Conseil d'État, les jugements du Conseil des prises mentionnent le sens des conclusions du commissaire du Gouvernement.

Les durées des phases d'instruction et de jugement sont respectivement : de trois mois pour les prises conduites dans un port de la Méditerranée ; et de deux mois pour les prises conduites dans les autres ports. Mais le Conseil accorde facilement des prolongations de délai. Les séances ne sont pas publiques.

La procédure suivie devant le Conseil des prises présente de grandes analogies avec celle alors en vigueur devant le Conseil d'État, statuant au contentieux : c'est une procédure écrite, avec monopole des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour présenter des mémoires dans l'intérêt des parties. L'État étant toujours dispensé du ministère d'avocat.

Les États ennemis et neutres, représentés par leurs consuls, peuvent produire des observations.

C'est une procédure inquisitoire, c'est-à-dire dirigée par le juge. Les mesures d'instruction sont proposées par le rapporteur et ordonnées par le Conseil.

C'est une procédure secrète, les parties ayant seules accès au dossier.

C'est une procédure contradictoire, les observations d'une partie étant communiquées aux autres.

Qu'il ait ou non formulé une réclamation, le « capturé », terme générique qui s'applique indistinctement au capitaine, au(x) propriétaire(s), à l'armateur ou aux armateurs, au(x) chargeur(s), et au(x) destinataire(s) de la cargaison du navire capturé, est toujours en position de demandeur et, par suite de l'application de l'adage : « actor incombis probatio », il a la charge de la preuve de ses allégations.

Quant aux « intérêts de la défense » (terme générique s'appliquant indistinctement au commandant du navire « capteur », à son équipage, au commandant et aux équipages de l'escadre à laquelle ce navire appartient), ils sont représentés par le seul ministre de la Marine, même lorsque le ministre des Affaires étrangères est invité à présenter ses observations.

La validité de la prise sera jugée sur les documents du dossier de prise⁶. Ceux-ci ne peuvent être remplacés par d'autres documents, sauf si les pièces qui auraient dû composer le dossier de prise « ont péri par force majeure » (voir Conseil d'État, 26 mars 1817, *L'Heureux Tonton*).

-
- 6 Le dossier de prise comprend, le plus souvent :
- les papiers de bord du navire capturé ;
 - le procès-verbal de capture (dressé à bord du navire « capteur ») ;
 - le procès-verbal d'inventaire (dressé dans le port d'arrivée et annexé au précédent) ;
 - le procès-verbal de visite et de reconnaissance (dressé par le commissaire aux prises ou son délégué) ;
 - le procès-verbal d'interrogatoire du capitaine et/ou des officiers et/ou de l'équipage du navire capturé.
- Le Conseil des prises peut, en déclarant la prise « bonne et valable » :
- soit valider la capture du seul navire ;
 - soit valider la capture de la seule cargaison dans sa totalité ou en partie ;
 - soit valider la capture du navire et de la cargaison dans sa totalité ou en partie.

Le jugement du Conseil des prises a pour finalité :

- de vérifier la validité de la prise, c'est-à-dire son accomplissement, conformément au droit des gens (droit international) ;
- de vérifier l'absence de lésion des intérêts des États neutres, dès lors que les navires de leurs ressortissants n'ont pas participé à une opération d'assistance hostile ;
- de régler l'adjudication de la prise aux capteurs.

En revanche, en déclarant la prise « *nulle et de nul effet* », le Conseil des prises invalide la capture du navire et /ou de la cargaison ; ce qui implique, selon les cas, la restitution par l'État du navire, de la cargaison ou de différents lots la composant et le remboursement de leur valeur, pour les marchandises qui n'ont pu être conservées, en raison de leur caractère périssable, et pour les objets susceptibles d'une détérioration rapide, qui ont été vendus aux enchères.

Le Conseil des prises peut aussi donner acte d'un désistement, ou prononcer un non-lieu, par exemple si le navire a déjà été restitué à son propriétaire ou a été autorisé à reprendre sa route (le cas échéant après avoir déchargé sa cargaison).

Les jugements du Conseil des prises sont rendus entre le « capteur » et le « capturé » et ont un caractère contradictoire à l'égard de toutes les parties et cet effet « *erga omnes* » s'applique, par définition, aux tiers intéressés. La tierce opposition n'est, dès lors, pas recevable devant le Conseil des prises.

Les jugements du Conseil des prises sont susceptibles d'appel.

Mais en raison de leur nature non juridictionnelle, le Conseil d'État rejette, comme étant irrecevables, les recours formés contre ces jugements par requête contentieuse (Wilken, 11 janvier 1855, *Rec.*, p. 37).

L'appel : il est porté devant le chef de l'État, statuant en Conseil d'État.

La voie de l'appel est ouverte aux parties et au commissaire du Gouvernement. Le ministre de la Marine et le ministre des Affaires étrangères peuvent enjoindre au commissaire du Gouvernement d'user de son droit d'appel.

Le délai d'appel est de trois mois et court à compter de la date à laquelle la décision est rendue, pour le commissaire du Gouvernement et, à compter de la date à laquelle la décision leur est notifiée, pour les parties.

Lorsque l'appel est formé par les parties, la requête doit être déposée au secrétariat général du Conseil d'État par voie de ministère d'avocat aux Conseils.

L'appel n'est pas suspensif d'exécution et ne fait donc pas obstacle aux restitutions ordonnées au profit des « capturés ».

Toutefois, le Conseil des prises peut avoir ordonné, lui-même, qu'il sera sursis à toute exécution et le juge d'appel, saisi d'une demande en ce sens, peut alors, par une décision spéciale, ordonner qu'il sera sursis à toute exécution.

L'instruction des affaires portées en appel et les communications sont faites, au cours de la période considérée, en la forme administrative, par les soins de la section de la législation, de la justice et des affaires étrangères. L'affaire étant ensuite portée, sur le rapport de cette section, à l'assemblée générale du Conseil d'État, qui ne prend pas une décision juridictionnelle, mais qui prépare un projet de décret motivé, qui sera soumis à la signature du Président de la République.

C'est le dernier vestige de la justice retenue (cf. l'avis du Conseil d'État du 6 février 1947).

Théoriquement, le chef de l'État pourrait ne pas se ranger à cet avis, mais, en pratique, il l'adopte.

Le bilan d'activité du Conseil des prises et du Conseil d'État, statuant en appel, est présenté en annexe.

Examen sommaire de la jurisprudence du Conseil des prises et de celle du Conseil d'État statuant en appel

Rappel doctrinal : « *Le droit de capture est un élément essentiel de la souveraineté des États* » (Vapeur *Kirkoswald*, 18^e esp, 3^e considérant, *Rec.* 1918, p. 1240).

Le droit de prise et son exercice dans le temps

L'établissement de l'état de guerre

Une goélette de nationalité ottomane avait été capturée, le 28 mai 1915, par le croiseur cuirassier *Jeanne-d'Arc*.

Pour établir la régularité de cette capture, et en l'absence de déclaration de guerre entre la France et l'Empire ottoman, le Conseil des prises relève qu'au moment de la prise, il existait en fait un état de guerre entre la France et la Turquie, et ce, depuis le 29 octobre 1914, à 3 heures du matin, date du bombardement, par les Turcs, du port d'Odessa, où se trouvait un navire français, qui y avait été canonné et, à bord duquel, avaient été tués deux nationaux français (Goélette *Mahrousseh*, 8 novembre 1915, *Rec.* p. 517).

Les conditions du bénéfice du « délai d'indult » (ou délai de grâce)

Cinq navires allemands, capturés dans les jours suivant la déclaration de guerre, entendaient se prévaloir des stipulations de l'article 3 de la VI^e Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur le régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités, qui stipulait : « *Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui se sont rencontrés en mer, ignorant les hostilités, ne peuvent être confisqués* ». Le ministre de la Marine lui-même avait mentionné les termes de cette Convention, dans le § 6 de ses instructions du 12 décembre 1912 aux autorités maritimes françaises.

Après avoir rappelé que cette mesure avait été édictée au profit réciproque des nationaux des puissances signataires, le Conseil des prises relève que l'Allemagne n'a signé et ratifié cette convention qu'en exceptant l'article 3 (...) par des réserves expresses et déduit de cette constatation que les armateurs de navires allemands

rencontrés en mer dans les conditions prévues par cet article ne peuvent bénéficier de cette disposition et que les navires doivent, par suite, être déclarés « *de bonne prise* » (Vapeur *Porto*, 10 novembre 1914, *Rec.*, p. 1106 ; voilier *Barmbek*, 8 décembre 1914, *Rec.*, p. 1107 ; Voilier *Frieda Mahn*, 29 décembre 1914, *Rec.*, p. 1109 ; voilier *Martha Bockbahn*, 29 décembre 1914, *Rec.*, p. 1110 ; Vapeur *Czar Nicolai II*, 29 décembre 1914, *Rec.*, p. 1111).

Les armateurs du vapeur *Porto* ayant fait appel, la position du Conseil des prises a été confirmée par le Conseil d'État (*Rec.*, 1915, p. 537).

La fin des hostilités

Le vapeur-remorqueur allemand *Berger* ayant été capturé en mer Baltique, le 19 février 1919, son armateur entendait se prévaloir de l'armistice intervenu le 11 novembre 1918.

Sans faire la distinction entre armistice et traité de paix, le Conseil des prises se borne à faire application des stipulations de l'article XXVI de la convention d'armistice, aux termes duquel : « *les navires de commerce allemands trouvés en mer restent sujets à capture* » (Vapeur *Berger*, 9^e esp., sans date, *Rec.*, 1919, p. 997).

Les lieux de prise

a) *En haute mer*, exemple : un paquebot capturé le 2 septembre 1914 (*New-Amsterdam*, 18-19 février 1915, 1^{re} esp., *Rec.*, p. 428).

b) *Dans les eaux territoriales d'un État neutre*

Plusieurs navires de commerce allemands et austro-hongrois avaient, à l'initiative des autorités navales alliées en Méditerranée, fait l'objet de prises dans les rades des ports grecs du Pirée et d'Éleusis. Les armateurs allemands et les austro-hongrois invoquaient l'exception de neutralité.

Le Conseil des prises écarte cette exception dans les termes suivants : « ... *il résulte des documents versés au dossier, ainsi que de l'histoire chronologique de la guerre, que, depuis le début de la guerre, l'Allemagne et ses alliés, après s'être servis des ports et des eaux de la Grèce comme base de ravitaillement et d'opérations navales, en ont fait, par la suite, le théâtre de leurs hostilités ; sans avoir à apprécier, au point de vue de la neutralité, l'attitude du Gouvernement royal alors au pouvoir en Grèce, il suffit pour la juridiction des prises de constater qu'en fait la succession d'actes d'hostilités, accomplis par les ennemis dans les eaux et sur le territoire de la Grèce, a transformé ceux-ci en un théâtre de la guerre et leur ont enlevé, de facto, le bénéfice d'une neutralité que les navires ennemis prétendraient vainement invoquer...* » (Tinos et autres, 13^e esp, 20 novembre 1917, *Rec.*, p. 936).

c) *Dans un port français*

Vapeur allemand, saisi le 18 décembre 1915 dans le port du Havre, en raison de la présence d'intérêts allemands dans le capital de son propriétaire (Vapeur *Wilkommen*, 3 août 1916, 31^e esp, *Rec.*, p. 661).

Les personnes habilitées à exercer le droit de prises

Les commandants de bâtiments de la Marine nationale

Voilier ottoman pris par le croiseur *Desaix*, le 9 juillet 1915 (voilier *Efsi Rahman*, 15^e esp, 13 mars 1916, *Rec.*, p. 637).

Les autorités portuaires

Navire neutre, dont la cargaison est saisie au port de Cette (Vapeur *Almozora* 1919, 6^e esp, sans date, *Rec.*, p. 988).

Les objets de prise

Les navires

a) Navires de commerce ennemis

Navires allemands et austro-hongrois : Tinos et autres, 20 novembre 1917, *supra*, page 176 ; navires ottomans : goélette *Mahrouseh*, *supra* p. 177.

b) Navires de commerce neutres

Vapeur *Fortuna*, sous pavillon hollandais (décision du 11-12 mai 1915, *Rec.*, p. 426, confirmée en appel, 1^{re} esp, 1917), vapeur *Eir*, sous pavillon persan (décision du 15-16 avril 1915, *Rec.*, p. 443), vapeur *Heina*, sous pavillon norvégien (décision du 29 septembre 1915, *Rec.*, p. 507), vapeur *Grao*, sous pavillon espagnol (décision du 1^{er} mars 1916, *Rec.*, p. 633), vapeur *Virginia*, sous pavillon américain (décision du 6 mai 1916, *Rec.*, p. 608), vapeur *Tiber*, sous pavillon danois (décision du 8 novembre 1917, *Rec.*, p. 934).

c) Navires de commerce français (en raison d'une présomption de propriété allemande)

Le 3 novembre 1914, le vapeur *Au Revoir*, battant pavillon français, était capturé, dans le port de Boulogne, par les autorités maritimes, comme étant en fait propriété allemande.

Il fut ultérieurement établi, par les pièces du dossier, que ce vapeur était affecté jusqu'au début de la guerre en qualité de navire français à un trafic de cabotage français, et réquisitionné, depuis le 28 août 1914, comme navire français ; qu'il était immatriculé à Boulogne et francisé dans ce port depuis le 15 avril 1912.

Le ministre de la Marine faisait valoir que la francisation avait été retirée à ce navire le 15 mai 1915.

Le Conseil des prises, après avoir rappelé les termes de l'article 57 de la déclaration de Londres du 26 février 1909 : « *Sous réserve des dispositions relatives au transfert de pavillon*, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter », constate que le 3 novembre 1914, date de la capture, cette disposition était intégralement applicable, en exécution du décret du 25 août 1914, et que ce navire avait le droit, à cette date, de battre pavillon français. Le retrait de la francisation survenu postérieurement étant

sans incidence sur l'irrégularité de sa prise. Par suite, celle-ci est déclarée nulle et de nul effet (Vapeur *Au Revoir*, 14 février 1916, *Rec.*, p. 627 ; confirmation Conseil d'État 1917, 9^e esp).

d) Circonstances de nature à justifier la prise d'un navire

- navigation irrégulière en l'absence de pavillon (Goélette *Evangelistria*, 29 juin 1916, *Rec.*, p. 656) ;

- navigation irrégulière en l'absence de nom et de tout papier pouvant justifier la nationalité du bateau (barcasse X..., 34^e esp, 14 septembre 1916, *Rec.*, p. 668) ;

- jet de papiers à la mer et papiers de légitimation incomplets ou irréguliers (Vapeur espagnol *Alphonse XIII*, 5^e esp, 10 mai 1917) ;

- jet de papiers à la mer et présence à bord du consul d'Allemagne : le vapeur japonais se rendant de Shanghai à Bangkok et naviguant sous pavillon allié, a été capturé au cap Saint-Jacques (Indochine), le 11 novembre 1915, par le torpilleur *18*. Un jet de papiers à la mer a été constaté avant qu'il ne soit procédé à sa visite. Un passager qui prétendait être américain finit par avouer qu'il était sujet allemand et consul d'Allemagne. Le vapeur *Iro-Marû*, conduit au port de Saïgon, fut, le 10 décembre 1915, déclaré « *capturé pour assistance hostile* ». Se fondant sur les dispositions de l'article 3 du règlement du 26 juillet 1778, maintenu en vigueur par l'arrêté du 29 frimaire an VIII, aux termes duquel « un navire, quel que soit son pavillon, neutre ou allié, est de bonne prise, lorsqu'il a été constaté qu'il y a eu des papiers jetés à la mer ou autrement supprimés ou distraits, sans qu'il soit besoin d'examiner quels étaient ces papiers et par qui ils ont été jetés », le Conseil des prises a validé la capture (Vapeur *Iro-Marû*, 30 novembre 1916, *Rec.*, p. 676, confirmation en appel en 1919) ;

- navire vendu par un ressortissant ennemi à un armateur allié, pour éluder les conséquences que pouvait entraîner la nationalité ennemie de ce navire.

Le vapeur *Colonia* est arrêté, le 12 octobre 1914, par le *Caudan* et dirigé sur Bordeaux où il est finalement saisi, comme navire allemand. Ce bateau avait été vendu, le 31 juillet 1914, à une société anglaise (dont l'actionnaire majoritaire était de nationalité allemande et ancien propriétaire du *Colonia*, qui détenait 80 % du capital), mais le *Colonia* avait continué à naviguer sous pavillon allemand jusqu'au 24 août 1914, date à laquelle il avait hissé le pavillon britannique (pays allié). Le Conseil des prises estime que la cession du *Colonia* et le transfert de pavillon doivent être regardés comme ayant eu pour unique objet d'éluder les conséquences que pouvait entraîner le caractère ennemi de ce navire. Par suite, sa prise est déclarée « bonne et valable », en application des dispositions de l'article 7 du règlement du 26 juillet 1778, toujours en vigueur (Vapeur *Colonia*, 18-19 mai 1915, *Rec.*, p. 456).

- transfert de pavillon : le vapeur *Dacia* naviguant sous pavillon américain, avec une cargaison de coton, de Norfolk (Virginie) à Rotterdam, est capturé à l'entrée de la Manche, le 27 février 1915. Jusqu'au 4 janvier 1915, il avait navigué sous pavillon allemand.

Saisi uniquement de la question de la validité de la capture du navire, le Conseil des prises valide cette capture au motif que le transfert de pavillon n'a été effectué que pour éviter le risque d'une telle capture.

La décision se fonde sur les dispositions de la déclaration de Londres du 26 février 1909 relative au droit de la guerre maritime et déclarée applicable durant la guerre actuelle, aux termes du décret du 6 novembre 1914. L'article 56 de cette déclaration disposait : « le transfert sous pavillon neutre d'un navire ennemi, effectué après l'ouverture des hostilités, est nul à moins qu'il soit établi que ce transfert n'a pas été effectué en vue d'é luder les conséquences qu'entraîne le caractère de navire ennemi » (Vapeur *Dacia*, 3 et 5 août 1915, *Rec.*, p. 487 à 494, décision faisant l'objet d'une rédaction très minutieuse).

- tentative de violation de blocus : un voilier grec, sans chargement à bord, avait été capturé le 13 juin 1915, alors qu'il était au mouillage et détruit le même jour. La tentative de violation de blocus alléguée n'étant pas établie, la capture est déclarée nulle et de nul effet. En revanche, la destruction est admise pour des raisons d'ordre militaire dûment justifiées (Caique *San Nicolo*, 3 avril 1916, *Rec.*, p. 641).

- « assistance hostile » :

Une goélette naviguait, sous aucun pavillon, lorsqu'elle a été capturée, au large de Chypre, le 6 décembre 1916, par le croiseur cuirassé *Pothuau*. Au surplus, son caractère neutre, allié ou ennemi ne pouvait pas être déterminé par les papiers de bord. Naviguant ainsi dans des conditions irrégulières, sa prise est validée par application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 26 juillet 1778 et de l'article 56 de l'arrêté du 2 prairial an XI.

Au surplus, lors de la visite du « capturé », l'officier du « capteur » avait découvert de nombreuses traces de pétrole récentes, contrairement aux déclarations du capitaine. Étant ainsi établi que la goélette se livrait à des opérations de ravitaillement des sous-marins ennemis, sa capture est encore justifiée par application du principe posé par l'article 46 de la déclaration de Londres du 26 février 1909 (capture pour « assistance hostile ») (goélette *Evangelistria*, 29 juin 1916, *Rec.*, p. 656) ; voir aussi vapeur *Iro-Maru*, *supra*, p. 178.

La cargaison (ou marchandises embarquées à bord)

La variété des marchandises prises évoque un inventaire « à la Jacques Prévert » : il s'agit de blé, café, savon, fruits, boîtes de sardines, pièces d'or, charbon, peaux et cuir, caoutchouc, huile minérale ou huile spéciale (nom alors donné au pétrole), ivoire et écailles de tortue, bas de coton, revolvers, etc.

La présomption de nationalité des marchandises

Le jugement de la prise d'une goélette ottomane donne lieu à l'application d'une jurisprudence classique en matière de cargaison.

Il ne faisait aucun doute que ce navire ennemi pouvait être régulièrement capturé ; la question ne se posait que pour les marchandises (orge, avoine et caroube) trouvées à bord.

Le Conseil des prises applique les dispositions de l'article 59 de la déclaration de Londres du 26 février 1909, aux termes duquel : « la marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi doit être présumée ennemie » et, constatant qu'il n'est, en l'espèce, apportée aucune preuve contraire, il valide cette prise.

La capture par un croiseur français ayant eu lieu en présence d'un bâtiment de guerre britannique, le produit de la prise sera partagé conformément aux dispositions de l'article 5 de la convention franco-anglaise du 9 novembre 1914 (Goélette *Maria*, 17 janvier 1916, *Rec.*, p. 621).

Les contrebandes de guerre « absolue » et « conditionnelle »⁷

La contrebande de guerre est saisissable sous pavillon neutre.

La distinction entre contrebande « absolue » et contrebande « conditionnelle » tient, pour l'essentiel, dans l'administration de la preuve de la destination de la cargaison.

Lorsqu'il s'agit de contrebande conditionnelle, c'est à l'État capteur qu'il incombe d'établir que la marchandise est destinée à l'usage des forces ennemies ou des administrations de l'État ennemi.

Lorsqu'il s'agit de contrebande absolue, c'est à l'État neutre qu'il incombe d'établir que la marchandise est destinée à l'usage de ses propres forces ou de ses administrations.

Articles de contrebande de guerre « absolue »

L'Italie n'est entrée en guerre, aux côtés de la Triple-Entente, que le 23 mai 1915. Le vapeur italien *Barcelo*, arrêté en mer le 5 février 1915, est alors neutre. Il est conduit à Nice pour qu'il soit procédé à la visite de sa cargaison. Au cours de cet examen, seront saisies 136 caisses contenant 680 revolvers, lesdites caisses, expédiées d'Espagne, via la Suisse, mais à destination de l'Allemagne, étant dissimulées dans des colis postaux, eux-mêmes renfermés dans des paniers plombés par l'administration des postes espagnoles, et les papiers de bord ne révélant pas leur contenu.

Les revolvers figurant dans la nomenclature des articles déclarés contrebande de guerre « absolue », aux termes de la notification insérée au *Journal officiel* du 3 janvier 1915, la saisie des 136 caisses est, en conséquence, déclarée bonne et valable (Vapeur *Barcelo*, 20 juillet 1915, *Rec.*, p. 481 – pas d'appel).

Le 5 avril 1915, la cargaison du vapeur espagnol *Grao* a été saisie en rade de Toulon par le torpilleur 369. Elle était composée de bidons, barils et caisses de térébenthine et de barils de colophane, articles de contrebande absolue, selon la notification publiée au *Journal officiel* du 3 janvier 1915. Selon les pièces du dossier et notamment le connaissement, la destination finale de cette cargaison était Genève (Suisse, pays neutre).

L'existence d'une destination « hostile » n'étant pas démontrée par l'État capteur, la prise est déclarée non valable (Vapeur *Grao*, 1^{er} mars 1916, *Rec.*, p. 633).

Le vapeur *Nieuw-Amsterdam*, en provenance de New York et à destination d'Amsterdam et de Rotterdam (ports neutres), naviguait sous pavillon hollandais, donc neutre, lorsqu'il a été capturé en mer, le 2 septembre 1914, par le croiseur auxiliaire *La Savoie*.

7 En 1939, le professeur René Cassin publiera, dans la revue *Politique étrangère* n° 5 pp. 488 à 512, un article intitulé : « *L'évolution des conditions juridiques de la guerre économique* », abordant notamment cette question des contrebandes de guerre.

Il transportait des vivres, fourrages et grains destinés à la nourriture des animaux, ces articles étant compris au nombre de ceux déclarés contrebande conditionnelle par la notification publiée au *Journal officiel* du 3 janvier 1915.

En l'espèce, il n'avait été trouvé à bord que des connaissements à ordre, c'est-à-dire des contrats de vente, aux termes desquels l'échange se fait par donation (remise), ce qui ne permettait pas de connaître la destination réelle des marchandises.

Le Conseil des prises a validé la prise de ces vivres au motif que, pour l'application des règles relative à la contrebande de guerre, les ports neutres d'Amsterdam et de Rotterdam doivent être assimilés à des ports ennemis, puisque, en vertu de la Convention pour la navigation du Rhin, du 17 octobre 1868, les marchandises chargées à bord de navires qui y touchent peuvent transiter librement sur le Rhin et être acheminées sur tout point riverain du fleuve. La cargaison litigieuse pouvait donc être acheminée en territoire ennemi (Vapeur *Nieuw-Amsterdam*, 18 et 19 février 1915, *Rec.*, p. 428).

La destruction de navires

Pour justifier la destruction, le Conseil des prises, se fondant sur un rapport établi par le vice-amiral commandant la 3^e escadre, estime que la conservation de cette prise aurait pu compromettre le succès des opérations dans lesquelles le bâtiment capteur était engagé (Goélette *Mabrouseh*, 8 novembre 1915, *Rec.*, p. 517).

Règles de procédure contentieuse

Ministère d'avocat exigé par les articles 7 et 9 du décret du 9 mai 1859 (Vapeur italien *Sibilla*, 8^e esp. 191, 1^{er} février 1916, *Rec.*, p. 629).

Délais de recours

Demande de bénéfice des dispositions de la loi du 5 août 1914.

Le 10 mai 1915, le vapeur *Lloyd* avait fait l'objet à Cherbourg d'une prise de la part des autorités maritimes. M. G.H, se disant propriétaire de ce navire et étant alors sous les drapeaux demande au Conseil des prises de surseoir à statuer en application de l'article 4 de la loi du 5 août 1914 prescrivant qu'aucune instance, sauf exercice de l'action publique, par le ministère public, ne pourra être engagée ou poursuivie contre les citoyens présents sous les drapeaux.

Le Conseil des prises estime que la loi du 5 août 1914 est inapplicable aux affaires relevant de sa compétence, mais sursoit à statuer à l'effet de permettre la production de tous les documents nécessaires à sa décision (Vapeur *Lloyd*, 28 février 1916, *Rec.*, p. 631) Confirmation, en appel, de cette inapplicabilité, mais dans une autre affaire (Vapeur *Insulinde*, 3 avril 1917, *Rec.*, p. 949).

La question des indemnités

Le Conseil des prises est-il compétent pour connaître des demandes d'indemnités formées contre le « *capteur* » à raison des fautes qui lui seraient imputées ?

Réponse négative : si la demande indemnitaire n'est pas l'accessoire d'une question de validité ou d'invalidité de la prise, le Conseil des prises est alors incompétent.

Si la demande indemnitaire est connexe à une question de validité ou d'invalidité de la prise, le Conseil des prises n'est pas incompétent, mais la demande indemnitaire sera, le plus souvent irrecevable en raison de l'existence de faits de guerre (Conseil d'État, 21 mai 1872, Harper, *Rec.*, p. 778).

La question des indemnités ne peut donc se poser que si la capture, la vente ou la destruction de la prise ont occasionné des pertes exceptionnelles dues à l'impéritie ou à un délit du capteur (Conseil d'État, 14 février 1872, Garcia-Barbon, *Rec.*, p. 769).

Le Conseil des prises continua ses travaux portant sur la Première Guerre mondiale jusqu'en 1927 et fut ensuite mis en sommeil.

Le Conseil d'État, statuant au contentieux, a notamment jugé que le décret en Conseil d'État, statuant sur un appel formé contre une décision du Conseil des prises, constituait une décision juridictionnelle et n'était donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, statuant au contentieux (CE, 14 mars 1924, Société de navigation à vapeur du Lloyd de Trieste, *Rec.*, p. 305 ; *RDP* 1924, p. 224, note Gaston Jèze).

Le Conseil des prises sera réactivé au début de la Seconde Guerre mondiale avec la publication des textes suivants : le décret-loi du 1^{er} septembre 1939 relatif aux prises maritimes ; la notification du Gouvernement français relative aux articles considérés comme contrebande de guerre pendant le cours des hostilités. Il continuera ses travaux jusqu'en 1965.

Juger une prise maritime, c'est juger un fait de guerre et la nature des questions que le juge peut avoir à trancher est politique comme le soulignent les présidents Laferrière et Odent dans leurs ouvrages.

ANNEXE

Bilan d'activité du Conseil des prises

Pour l'année 1914 : 5 décisions, toutes publiées dans le 3^e supplément du *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, dit *Recueil Lebon*.

Pour l'année 1915 : 59 décisions sont publiées dans le 3^e supplément du *Recueil* (p. 413 à 544, soit environ un quart de ce recueil)

Les autres décisions ont été publiées au *Journal officiel* aux dates des 24 et 31 décembre 1915, 4, 5, 9 et 10 janvier 1916, 1^{er}, 6 et 8 février 1916.

Pour l'année 1916 : 42 décisions sont publiées dans le 3^e supplément du *Recueil*. Les autres décisions ont été publiées au *Journal officiel* aux dates des 20 et 21 mars, 19, 21 et 22 avril, 17 et 24 mai, 24 juillet, 8 août, 8, 9 et 10 septembre, 29 octobre 1916 et 14 janvier 1917.

Pour l'année 1917 : 14 décisions sont publiées dans le 3^e supplément du *Recueil*.

Pour l'année 1918 : 35 décisions sont publiées dans le 3^e supplément du *Recueil*. Les autres décisions ont été publiées au *Journal officiel* aux dates des 8, 9 et 10 janvier 1919.

Pour l'année 1919 : 13 décisions sont publiées dans le 3^e supplément du *Recueil*.

Pour l'année 1920 : 23 décisions sont publiées dans le 3^e supplément du *Recueil*.

Bilan d'activité du Conseil d'État

Pour l'année 1914 : aucun décret.

Pour l'année 1915 : *idem*.

Pour l'année 1916 : 9 décisions (toutes au rapport de M. Georges Saint- Paul (1853-1935), alors maître des requêtes) : un sursis à exécution, un désistement et 7 rejets.

Pour l'année 1917 : 14 décisions (10 au rapport de M. Georges Saint- Paul et 4 au rapport de M Henri Richard (1871-1938) : 3 réformations, 11 rejets.

Pour l'année 1918 : 5 décisions de rejet (toutes au rapport de M. Georges Saint- Paul).

Pour l'année 1919 : 11 décisions (8 au rapport de M. Georges Saint-Paul et 3 au rapport de M. Jean Marie Branet) : un désistement, 5 rejets et 5 réformations.

Pour l'année 1920 : 2 décisions de rejet sans mention du nom du rapporteur.

Bibliographie

A. de Pistoye et Ch. Duverdy. *Traité des prises maritimes*, 2 tomes – édition 1859 mais texte antérieur à 1856.

René Worms. Article « Prises maritimes » dans le *Répertoire du droit administratif* de Léon Becquet. Édition de 1905.

A. Dumas. « Le Conseil des prises sous l’Ancien Régime ». *RHD (Revue historique de droit français et étranger)*, 1905, p. 317-377, 477-522, 613-678 ; article mentionné dans l’*Introduction historique au droit administratif* français de Jean-Louis Mestre, n° 139, p. 224.

Raymond Odent. *Contentieux administratif – deuxième partie : Les organes du contentieux administratif* – livre II : « Les principales juridictions administratives », titre III : « Les juridictions subordonnées au Conseil d’État par la voie de l’appel », chapitre V : « Le Conseil des prises », p. 874-875.

René Chapus. *Droit du contentieux administratif – Introduction à l’étude du régime juridique du contentieux administratif*, chapitre 1 : « Les juridictions administratives », section 3 : « Les juridictions administratives spécialisées », § 1 : « Classification des juridictions spécialisées », III : « Le point de vue du contrôle exercé », n° 108, 3° : « Le Conseil des prises » (9 lignes).

Didier Girard. « Le Président de la République : une autorité juridictionnelle méconnue (la justice retenue sous l’empire de la Constitution du 4 octobre 1958) », *RDP* 2013, n° 3.

Versement des archives du Conseil des prises aux Archives nationales

Il résulte du reclassement du versement 19800550.

Il est composé des dossiers de procédure soumis au Conseil des prises entre 1855 et 1945, correspondant à la guerre de Crimée, à la guerre franco-prussienne de 1870, à la guerre du Tonkin et aux Première et Seconde Guerres mondiales.

On trouvera également, pour la Seconde Guerre mondiale, les conclusions du commissaire du Gouvernement et les décisions du Conseil, ainsi que la liste des dossiers individuels (nom du navire, type de navire, nationalité, date de saisie ou d’arrêt).

Prises de guerre maritimes (guerre de Crimée, guerre du Tonkin, Première Guerre mondiale, Seconde Guerre mondiale) ; recours devant le tribunal des prises : dossiers de procédures, décisions, conclusions du commissaire du Gouvernement, 1854-1965 :

20060046/1-20060046/27 - 20060046/17 Dossiers n°s 1-11

20060046/1-20060046/27 - 20060046/18 Dossiers n°s 12-17

20060046/1-20060046/27 - 20060046/19 Dossiers n°s 18-55

20060046/1-20060046/27 - 20060046/20 Dossiers n°s 56-97

Le Conseil d'État durant le premier conflit mondial autopsie administrative d'un organe sujet aux vicissitudes d'un État en guerre ¹

Raphaël MATTA-DUVIGNAU

Comment, durant le premier conflit mondial, le Conseil d'État a-t-il pu remplir ses missions ? Comment la Haute Assemblée a-t-elle réussi non seulement à conseiller l'État face à la guerre mais aussi juger l'État en guerre alors que la première préoccupation de l'époque est de monter au front et de défendre la Nation face à l'agresseur ?

L'état de guerre amène en France, à l'aube de l'été 1914, des bouleversements très importants. Tout comme en des temps plus anciens, la sauvegarde de l'État est invoquée pour justifier l'instauration d'un régime extraordinaire². Alors que la Grande Guerre n'en est qu'à ses prémices, le pays se trouve dans une situation proche de l'état d'exception³.

Pour rappel : le 2 août 1914, par décret pris en Conseil des ministres, le Président de la République place les départements de la France et de l'Algérie en « état de siège pour la durée de la guerre » et la réactivation de la vieille loi du 9 août 1849 transfère ainsi un certain nombre de pouvoirs aux généraux commandant les régions militaires. Le 31 août 1914, le Président du Conseil annonce officieusement que le Gouvernement se transportera à Bordeaux, car l'autorité militaire estime nécessaire un éloignement imminent des autorités centrales de la capitale : Paris, camp retranché et placé sous l'autorité de Gallieni, doit être allégé de toutes responsabilités politiques. La résolution définitive et officielle est

-
- 1 La présente étude s'inscrit dans le prolongement d'une précédente recherche : cf. R. Matta-Duvignau, « L'installation du Conseil d'État à Bordeaux (4 septembre-28 décembre 1914) », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, Paris, La Documentation française, 2017, p. 127. Nous proposons ici, à titre de convention de lecture, que pour toute référence à la période bordelaise, il soit renvoyé à cet article. Nous profitons de ces quelques lignes pour remercier très sincèrement le Comité d'histoire du Conseil d'État et plus particulièrement Madame la Présidente de Boisdeffre pour sa confiance, Madame Flament-Guelfucci pour sa précieuse aide dans nos recherches et enfin Madame Le Fier de Bras, pour sa patience.
 - 2 Les mêmes considérations ont légitimé la prise de pouvoir, durant la Révolution française, par la Convention nationale et le Comité de salut public. Cf. R. Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793-4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013.
 - 3 Sur cette notion, cf. F. Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2001.

prise le lendemain, 1^{er} septembre 1914, après une délibération du Conseil des ministres. Le Gouvernement et les institutions républicaines atteignent alors les rives de la Garonne le 3 septembre à midi⁴. Le Conseil d'État ne fait pas exception. L'institution, dont le rôle est d'être auprès du Gouvernement, accompagne ce dernier dans son exil dans la « capitale tragique », « capitale de guerre » de la France. Le Conseil d'État, malgré des conditions logistiques extrêmes, situé dans le quartier des Chartrons, a pu faire face à une charge de travail toujours plus importante. Toutefois, l'exil n'aura duré que quelques mois ; le Gouvernement est rentré à Paris depuis le 8 décembre 1914 et un télégramme émis le 26 décembre par le ministre de la Justice donne au Conseil d'État les instructions à suivre : « Le Conseil est autorisé à rentrer à Paris avant le premier *janvier à la date qui vous paraîtrait convenable*⁵. » Le 28 décembre 1914, le Conseil quitte définitivement la Salle Franklin. Le 30, il retrouve son hôtel particulier parisien, ses archives, son personnel et ses outils ordinaires de travail.

La présente étude a pour finalité de contribuer à améliorer l'état des connaissances administratives relatives, d'une part, au fonctionnement interne du Conseil d'État durant toute la période de la Première Guerre mondiale entre l'été 1914 et le 11 novembre 1918, date de l'armistice, d'autre part, aux réformes procédurales et administratives entreprises dans l'immédiat après-guerre. Une étude centrée sur le Conseil d'État se justifie car ce dernier se présente comme une entité spécifique ; il constitue au sens sociologique une organisation⁶, puisqu'il est composé d'un groupement humain comprenant, d'une part, les membres du Conseil d'État (conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs) et, d'autre part, les agents, dont l'action collective est dirigée vers un but commun. En poussant un peu plus loin l'analyse sociologique, nous pouvons affirmer que le Conseil constitue une « institution », à savoir une organisation symbolisant une réalité caractérisée par l'idée d'une manifestation créatrice et organisatrice de la volonté humaine⁷. Envisagée sous cet angle, une étude portant sur l'institution-Conseil d'État offre alors une perspective d'approche très large puisqu'elle engloberait le Conseil-autorité et le Conseil-organisation. La Haute Assemblée

4 G. Hanotaux, *Histoire illustrée de la guerre de 1914*, Paris, Gounouilhou, 1915, chapitre 24, p. 21 et s.. D'autres anecdotes sur la précipitation du déménagement des institutions, notamment de l'Élysée, peuvent être lues in F. D'Orcival, *Le Nouveau Roman de l'Élysée : Trois siècles d'histoires de France*, 2012, Éditions du Rocher.

5 Arch. nat., PI 20040382/367.

6 Le terme « organisation » représente un groupement d'humains qui coordonnent leurs activités pour atteindre certains buts. Autrement dit, l'organisation est un ensemble de personnes réunies dans un cadre formel, dans le but d'atteindre des objectifs plus ou moins communs. Cf. par exemple S. Zan et M. Ferrante, *Le Phénomène organisationnel*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 23.

7 Cette présentation est alors à rapprocher du concept fondamental dégagé par M. Hauriou, « La théorie de l'Institution et de la Fondation (essai de vitalisme social) », in *La Cité moderne et les transformations du droit*, Paris, Librairie Gay, 1925, p. 1-46, qui définit l'institution comme une « idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures ».

constituerait par conséquent une entité considérée comme un objet particulier et méritant par-là d'être étudiée de manière autonome. Cette autonomie permet donc d'examiner séparément sa propre histoire, son organisation interne et ses modalités de fonctionnement.

L'intitulé de cette communication soulève probablement quelques questions et peut surprendre. Cependant, le lecteur ne doit soupçonner dans ce titre aucune once de provocation déplacée. Au contraire ! L'intérêt de notre démarche est de comprendre comment, confrontée aux exigences de l'action et aux contraintes de la guerre, l'institution a pu, dans ces circonstances, remplir ses missions. En effet, la survie d'un organisme biologique ou social est fonction de sa capacité d'adaptation et de réponse aux stimuli de son environnement⁸ ; la sociologie accorde beaucoup d'importance à la faculté, pour les organisations, de s'adapter à leur environnement, de faire face aux « agressions ». Concernant le Conseil d'État, vu la période, les contraintes sont essentiellement politiques, logistiques, conjoncturelles et procédurales. Il convient, dès lors, de mesurer son aptitude à s'en accommoder. Ainsi, avant tout effort de théorisation et d'analyse juridique des activités de la Haute Assemblée, il faut voir les choses, se plonger dans la « boîte noire ». Ce travail sur pièces originales a pour ambition de proposer une immersion dans la « chambre des machines » et de permettre l'élaboration d'une science administrative d'un Conseil d'État en guerre. C'est la raison pour laquelle nos propos seront essentiellement restreints aux résultats des découvertes effectuées. Dès lors, s'il nous est permis d'employer ces images, c'est avec l'âme d'un explorateur et avec les outils d'un chercheur (au premier sens du terme) que nous avons œuvré : fouille archivistique, analyse de documents, relevés quantitatifs, recherche d'indices, etc. D'un point de vue méthodologique, ce travail repose exclusivement sur l'exploitation des archives du Conseil d'État, sources primaires⁹ regroupées et disponibles aux Archives nationales, principalement la série AL et les versements du secrétariat général du Conseil d'État¹⁰, ainsi que sur l'analyse des archives parlementaires.

Partant, s'il nous est permis de filer cette métaphore médicale, il sera procédé à cette « autopsie » en trois temps. D'abord, le relevé des « symptômes » : nous

8 A. Sauvy, *La Bureaucratie*, 2^e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1961, p. 43, compare également les organisations à des cellules vivantes : « le développement biologique » serait soumis à des « forces intérieures » : « quelles sont les forces qui poussent au développement des bureaux ? » La réponse est la suivante : « Les besoins véritables, nécessités imposées par l'évolution de la technique et la pression des hommes ».

9 Précisons que la plupart des documents retrouvés et exploités dans la présente étude sont manuscrits et qu'il est parfois difficile de déchiffrer parfaitement l'orthographe des noms propres. Des erreurs sont donc possibles.

10 Nous tenons à préciser que cette recherche s'est effectuée avant la publication par le Conseil d'État du *Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État* (collectif, collection « Histoire et Mémoire », La Documentation française, 2019, 442 pages). Cet ouvrage offre à n'en pas douter de nouvelles perspectives de recherches, plus riches et plus précises. Peut-être de nouvelles sources, disponibles, compléteront les présents résultats. Notons également que plusieurs versements du secrétariat général n'ont pas pu être consultés, la communication de ces documents étant interdite. Arch. nat., 20040382/1 à 372.

chercherons à savoir si les circonstances de la guerre ont perturbé l'organisation, les effectifs ainsi que le fonctionnement normal et ordinaire de l'institution (I). Ensuite, la « prise de pouls et de température » : nous mesurerons avec le plus de précision possible l'activité du Conseil d'État (II). Enfin, les « traitements » : nous nous interrogerons sur le fait de savoir si les circonstances de guerre n'ont pas révélé quelques défaillances systémiques, nécessitant quelques réformes offrant ainsi au Conseil d'État les moyens de remplir ses missions (III).

Les symptômes : une anatomie générale évolutive au gré des circonstances

Derrière ce titre, nous souhaitons mettre en évidence le fait que l'organisation et le fonctionnement internes du Conseil d'État ont été fortement ébranlés durant les quatre années de guerre. En effet, les circonstances belliqueuses ont révélé certaines difficultés structurelles évidentes, tant en termes d'effectifs que d'agencement des services et de coordination entre les organes des fonctions consultatives et contentieuses du Conseil.

À titre liminaire, il paraît nécessaire ici de revenir sur les difficultés matérielles et logistiques rencontrées par le Conseil d'État durant la période d'exil à Bordeaux. Outre les questions relatives à son installation matérielle et géographique, nous avons pu, dans notre précédente étude, mettre en évidence le fait que l'organe a été soumis à d'importantes contraintes logistiques (matériel, voitures de fonction, consommables de bureaux, coursiers, etc.). Cependant, alors même que les archives du Conseil d'État sont assez lacunaires sur ces questions, et sans – par conséquent – que cette affirmation soit soutenue par quelques références archivistiques, il est probable d'affirmer que le Conseil a sans doute pu retrouver, lors de son retour à Paris, ses locaux et son matériel.

Anatomie générale et structurelle de l'institution

L'analyse structurelle du Conseil est rendue possible grâce à son unité organique¹¹. Ainsi, l'infrastructure institutionnelle d'une organisation, comme le Conseil d'État en l'espèce, correspond à l'agencement des différents services à partir desquels le travail est effectué. Sur le fondement des documents retrouvés, il est possible de procéder à l'étude anatomique de cette institution et de mettre en exergue trois structures : une colonne vertébrale et deux membres sans lesquels le Conseil d'État ne saurait assurer son équilibre à la fois structurel et fonctionnel.

Précisons qu'en ce qui concerne les organigrammes des services administratifs, le document le « plus récent » concernant notre période date d'avril 1910¹². Nonobstant cette « ancienneté », il paraît nécessaire de le prendre en considération

11 Le postulat posé par C. Eisenmann étant adaptable à l'analyse du Conseil d'État : cf. « Les structures de l'administration », in *Traité de science administrative*, p. 261.

12 Arch. nat., 20040382.

dans la mesure où il constitue la « base » institutionnelle et administrative du Conseil durant la guerre.

Une colonne vertébrale imperturbable : l'« administration centrale » du Conseil d'État

L'emploi de cette expression peut paraître ici incongru mais il reflète une réalité : le travail archivistique permet de mettre en évidence l'existence, d'une part, de services autonomes (les sections administratives et contentieuses) voués exclusivement à l'une ou à l'autre des fonctions du Conseil ; d'autre part, deux grands services transversaux, le secrétariat général et les services spéciaux, sortes de systèmes nerveux irradiant l'ensemble de l'organe. Ce sont ces deux derniers services, indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble de l'institution, que l'on peut regrouper sous le vocable « administration centrale », tant ils jouent un rôle important en matière de régulation et de coordination du travail et des procédures.

Le document précité de 1910 nous offre la possibilité de bénéficier d'un panorama général de l'organisation des services centraux. On trouve d'abord un secrétariat général constitué d'un service central, d'un service de l'enregistrement, d'un service des expéditionnaires. On trouve ensuite, des services spéciaux : un service de bibliothèque-archives, un service du matériel (logistique) et un service de sténographie. Cette administration est peu nombreuse en 1910 dans la mesure où il est possible de dénombrer 17 agents, dont la répartition est la suivante.

SECRETARIAT GÉNÉRAL
Chef du service central (Raab D'Oërry)
Sous-chef
Commis principal
Secrétaire du vice-président
Commis rédacteur
Commis expéditionnaire
SERVICE DE L'ENREGISTREMENT
Commis rédacteur
Commis rédacteur
SERVICE DES EXPÉDITIONNAIRES
Sous-chef
Commis rédacteur
Commis expéditionnaire
Commis expéditionnaire

SERVICES SPÉCIAUX
BIBLIOTHÈQUE
Bibliothécaire
Commis rédacteur
MATÉRIEL
Chef du matériel
STÉNOGRAPHIE
Sténographe
Sténographe

Il est alors possible de procéder à quelques brèves observations. Dans un premier temps, le secrétariat général correspond aux principales fonctions administratives exercées au sein de l'institution : l'expédition et l'enregistrement. On suppose que ces services prennent en charge la totalité de l'activité administrative classique du Conseil (correspondance, organisation interne, gestion du personnel, relations avec les autres institutions) qui ne concerne pas spécifiquement les activités contentieuses et consultatives. Dans un second temps, les services spéciaux relèvent de domaines plus techniques. Un anachronisme pourrait nous faire parler de « main-d'œuvre qualifiée », sans que cela soit péjoratif : nous sommes bien dans un autre registre que celui des fonctions administratives dominées par l'écriture. Pourtant, nous sommes en présence d'un système topique du processus de bureaucratisation : une division du travail et une rationalisation des fonctions dans une recherche d'efficacité. C'est donc dans cette configuration, avec cet organigramme de base, que le Conseil d'État entra en guerre en août 1914.

La question qu'il est possible de se poser est donc celle de savoir si durant la période conflictuelle le Conseil d'État a pu conserver, peu ou prou, son architecture institutionnelle. En vérité, il est très difficile de répondre précisément à cette question ; aucun organigramme permettant de prendre connaissance de la cartographie institutionnelle du Conseil entre 1915 et 1918 n'a pu être retrouvé. Les éléments qui suivent relèvent donc principalement d'un procédé par déduction.

En premier lieu, au cours de la « période bordelaise », les services administratifs se sont trouvés dans une situation critique. On observe ainsi une organisation interne rudimentaire exclusivement orientée vers le travail d'urgence. L'agencement des bureaux est relativement sommaire. Un premier document rend compte d'agents administratifs « se transportant au siège du Gouvernement » pour suivre le Conseil d'État : on recense alors seulement cinq agents¹³. Une note de service datée du 4 septembre 1914¹⁴ complète la précédente liste et présente les affectations des différents agents : on recense alors six agents supplémentaires.

13 Arch. nat., 20040382/366.

14 Arch. nat., 20040382/367. Soit le jour-même de l'installation officielle du Conseil à Bordeaux.

Cependant, on ne trouve nulle part de documents démontrant la pérennisation des « structures » présentées ci-dessus.

En second lieu, le retour à Paris n'offre pas d'informations plus précises. En effet, aucun organigramme n'a pu être retrouvé concernant la disposition des services administratifs du Conseil au cours de la période suivant le retour. En revanche, ce n'est qu'à compter de l'année 1916 que l'architecture institutionnelle des services administratifs du Conseil subira certaines modifications notoires. Ainsi, d'abord, un décret du 27 janvier 1916¹⁵ procède à l'organisation du personnel administratif du Conseil d'État. À première vue, ce décret propose une rationalisation et une réorganisation de l'architecture institutionnelle du Conseil dans la mesure où on constate que des « sous-chefs » de bureaux seront affectés à chaque catégorie de service (ce qui n'était pas le cas en 1910). Il y a également un enrichissement des personnels de services. Dans la mesure où aucun autre document n'a été retrouvé durant la période, considérons, jusqu'à preuve du contraire, que ce décret scelle pour la durée restante de la guerre l'organisation institutionnelle des services centraux. Il en résulte, pour l'administration centrale, la composition suivante :

« Cadres »

Un chef de service du secrétariat général
Quatre sous-chefs de bureau
Un chef du service intérieur
Trois bibliothécaires-archivistes
Huit rédacteurs principaux
Douze rédacteurs
Douze expéditionnaires
Deux sténographes

Personnels de service

Un brigadier-surveillant
Six huissiers
Seize gardiens de bureau
Un concierge
Sept hommes de service

Ensuite, un arrêté du vice-président en date du 26 février 1916¹⁶ procède à une restructuration interne des services du secrétariat général. Il comprend désormais trois bureaux et des services spéciaux. Le 1^{er} bureau a dans ses attributions : la correspondance générale, le personnel, la comptabilité, les procès-verbaux de

15 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1916.

16 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1916.

l'assemblée générale, les impressions, les concours de l'auditorat, les concours et examens pour les emplois de rédacteur et d'expéditionnaires. Le 2^e bureau prend en charge l'enregistrement de toutes les affaires administratives et des pensions, ainsi que le renvoi des dossiers aux ministres compétents. Le 3^e bureau est enfin chargé de toutes les copies des décisions prises par le Conseil, en sections et en Assemblée générale, ainsi que de tous les travaux de copie de documents ou de procès-verbaux qui n'incombent pas aux autres bureaux. Les services spéciaux sont ensuite au nombre de trois : bibliothèque et archives ; service intérieur ; sténographie.

Il est donc possible de constater que malgré la guerre, et nonobstant la période bordelaise, le Conseil d'État a conservé, voire a même renforcé son agencement ordinaire, symbole d'une continuité institutionnelle malgré les circonstances, au service de l'efficacité de son activité. Il convient désormais de s'intéresser à l'organisation anatomique des deux autres organes vitaux du Conseil, ceux assurant ses fonctions.

Un premier membre structurel : les sections administratives, où le renforcement dans l'épreuve

Il ne paraît pas nécessaire de rappeler que le Conseil d'État était originellement constitué, depuis la loi du 24 mai 1872, de trois sections administratives : Intérieur, Finances et Travaux publics ; la section de Législation, quant à elle, n'ayant été créée qu'en 1880. Nous préciserons *infra* les noms exacts de chacune de ces sections et leur(s) président(s) durant la période 1914-1918. Le document précité de 1910 apporte également quelques précisions quant à l'organisation interne de chacune de ces sections. Nous avons donc pris le parti, afin d'embrasser la totalité de la situation, de proposer, pour chaque section, une présentation la plus fidèle possible de sa structure. Ces éléments purement factuels et descriptifs mériteront ensuite une brève analyse.

1^o Section de l'Intérieur, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts

Henry HEBRARD DE VILLEUVE

1 secrétaire

1 commis principal

1 rédacteur

2^o Section des Finances, de la guerre, de la marine et des colonies

DE ROUVILLE (1914) puis DE MOÛY (1915-1918)

1 secrétaire

1 commis rédacteur

1 commis expéditionnaire

3° Section des Travaux publics et des postes et télégraphes, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, du travail et de la prévoyance sociale

COTELLE (1911-1917) puis TISSIER (1918-1928)

1 secrétaire

1 commis principal

4° Section de Législation, de la justice et des affaires étrangères et de la section spéciale du contentieux

DE MOÛY (1914) puis DE ROUVILLE (1915-1920)

1 secrétaire

3 secrétaires adjoints

1 rédacteur

Dans un premier temps, la période bordelaise a conduit à quelques réajustements. Le secrétaire général du Conseil d'État, dans les premières semaines de septembre 1914, a procédé à quelques réaffectations. La note de service précitée du 4 septembre 1914 présente celles des différents agents. Sa retranscription intégrale paraît donc indispensable : « *Par arrêté du Secrétaire général du Conseil d'État, pris en exécution de l'arrêté de Monsieur le Vice-Président du Conseil d'État du 2 septembre courant¹⁷ relatif aux pouvoirs délégués au Secrétaire général pendant le séjour du Conseil d'État au siège du Gouvernement, en outre de leur service habituel, sont chargés : M. Sarrazin, du secrétariat de la section des Travaux publics ; M. Pajot, du secrétariat de la section spéciale du contentieux. Par ailleurs, sont affectés : M. Chereau au secrétariat de la section des travaux publics ; M. Lapierre au Secrétariat de la section des finances ; M. Creusot, au Secrétariat général, service central ; M. Michel au secrétariat de la section du contentieux, service des expéditions des procès-verbaux. Les heures de services journaliers ne sont pas modifiées. Toutefois, messieurs les chefs de service pourront s'absenter ou accorder des autorisations d'absence à leur personnel sous la condition expresse que le service sera toujours assuré* ».

Dans un second temps, le retour à Paris a permis un réajustement de la situation, sans pour autant la modifier : le décret du 27 janvier 1916 installe en effet quatre secrétaires de section. Dès lors, chaque section administrative se voit dirigée par un secrétaire. Au-delà de ces informations, aucun élément ne peut vraiment être exploité. Par ailleurs, l'arrêté précité du Vice-président du 26 février 1916 restructure les services des sections administratives : un bureau est désormais constitué auprès de chacun des secrétariats de section. Ce bureau est chargé de la réception et de l'enregistrement particulier des affaires ressortissant à chaque section. Précisons que le secrétariat de la section de Législation est également celui, comme nous le verrons *infra*, de la section spéciale du contentieux.

17 Les arrêtés évoqués n'ont pas pu être retrouvés dans les archives.

Un second membre structurel : les sections contentieuses, réorganisées au gré des circonstances

S'il peut paraître, de prime abord, incongru de présenter le design institutionnel de la formation contentieuse du Conseil d'État, il apparaît, en réalité, nécessaire de le faire. Sous le Second Empire, le Conseil d'État comportait deux formations de jugement, maintenues par la célèbre loi du 24 mai 1872 : d'une part, la section du Contentieux, chargée de l'instruction des requêtes et du jugement de celles qui avaient été présentées sans avocat, d'autre part, l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux, chargée de l'examen de toutes les affaires présentées par ministère d'avocat ou renvoyées par la section. Progressivement, l'augmentation du contentieux avait conduit à dédoubler la section du Contentieux en une section permanente et une section temporaire. La loi du 8 avril 1910 (art. 96), enfin, a pérennisé la section temporaire, qui a pris le nom de section spéciale du Contentieux (principalement pour le « petit contentieux », élections administratives et, à l'époque, affaires fiscales) rattachée organiquement à la section de Législation, de la justice et des affaires étrangères. Plus précisément, un décret du 31 mai 1910¹⁸ a procédé à l'organisation concrète de ces deux sections contentieuses, chacune divisée en trois sous-sections d'instruction et de jugement. Ainsi, tout comme l'organisation des services administratifs, l'organigramme de 1910 pour les formations contentieuses était celui sur la base duquel ces dernières sont entrées dans la guerre en août 1914. Il conviendra donc ensuite de s'interroger sur le fait de savoir si cette organisation a pu être maintenue durant le conflit mondial ou si l'agencement institutionnel a dû subir quelques adaptations pour faire face aux circonstances. La seule particularité organique étant le lien assez fort existant entre la section spéciale et la section de Législation.

En premier lieu, la période bordelaise est significative de l'adaptation nécessaire aux circonstances de guerre. D'une part, concernant la section spéciale du Contentieux : au vu des effectifs considérablement réduits qui ne permettaient plus le fonctionnement distinct des trois sous-sections (cf. *infra*), la section spéciale a fait l'objet d'une réorganisation en octobre 1914 car afin de réunir le quorum nécessaire¹⁹, elle a été contrainte de siéger en section plénière. D'autre part, concernant la section du Contentieux : aucun document spécifique ne permet de fournir d'informations précises ; cependant, l'examen des décisions rendues durant cette période sous le label « section du Contentieux » montre qu'elles l'ont été, elles aussi, par l'assemblée plénière. Ce constat permet d'émettre une hypothèse, celle selon laquelle la section du contentieux a elle aussi été contrainte de se réorganiser et de siéger uniquement en assemblée plénière. Enfin, concernant les effectifs : il est particulièrement difficile de les déterminer avec précision. On sait qu'à un moment donné, le Conseil disposait, pour la fonction contentieuse, de dix agents au plus : deux pour la section spéciale ; cinq pour le service des

18 Arch. nat., 20040382/3, décrets et arrêtés de l'année 1910.

19 L'article 15 de la loi de 1872 impose que les sections ne peuvent délibérer valablement qu'à partir de la présence au moins de trois membres ayant voix délibérative.

greffes de la section du Contentieux ; trois pour le service des expéditions de la section du Contentieux.

En second lieu, avec le retour à Paris et la reprise des travaux des formations contentieuses à partir de la mi-janvier 1915, le Conseil d'État a repris son organisation originelle. En effet, les sous-sections contentieuses se sont de nouveau reconstituées. Nous pouvons l'affirmer car les minutes des décisions rendues au contentieux précisent bien, à chaque fois, de quelle sous-section il s'agit²⁰. Concernant les effectifs en revanche, nous n'avons pas trouvé de documents de gestion du personnel pouvant être exploités, même si certaines pièces éparses fournissent quelques renseignements parcellaires sur les agents affectés au service des sections contentieuses. Nous présenterons, là encore, l'architecture théorique sous la forme d'un organigramme : il est possible d'affirmer qu'à un autre moment *t* donné durant la période 1915-1918, vingt-cinq agents administratifs œuvraient au service des deux sections vouées au contentieux.

Section du Contentieux (15 agents)

Secrétariat : 1 secrétaire.

Service du greffe : 1 chef, 1 sous-chef et 2 commis principaux (les 3 faisant office de secrétaires adjoints), 1 commis principal, 2 commis rédacteurs, 2 commis expéditionnaires.

Service des expéditions : 1 commis principal, 4 commis expéditionnaires.

Section spéciale du contentieux (4 agents)

Secrétariat : 1 secrétaire

Secrétariat adjoint : 3 commis faisant office de secrétaires adjoints

Divers : 1 commis rédacteur.

Personnels mutualisés (6 agents)

6 expéditionnaires

En outre, il est nécessaire d'attirer l'attention sur le fait que l'arrêté précité du 26 février 1916 du Vice-président procède également à une restructuration des services administratifs de la section du Contentieux. Ainsi, le secrétariat comprend : 1° les secrétariats de l'assemblée publique du Conseil d'État statuant au Contentieux, de la section du Contentieux et de ses trois sous-sections ; 2° un bureau spécial qui a dans ses attributions le greffe, l'assistance judiciaire, les archives, la distribution des affaires entre la section du Contentieux et la section spéciale ; l'expédition de toutes les décisions rendues en matière contentieuse, la copie des procès-verbaux et la correspondance.

Il résulte donc de l'analyse archivistique que l'agencement institutionnel des sections administratives et contentieuses du Conseil n'a pas été substantiellement modifié ; les circonstances de guerre n'ont pas profondément perturbé

²⁰ Arch. nat., AL/4675 et s.

l'organisation administrative, tout au plus ont-elles conduit à quelques adaptations temporaires. Il convient maintenant de s'intéresser plus spécifiquement aux personnels du Conseil d'État, sans lesquels les bureaux ne seraient que des coquilles vides, des organes asséchés.

Les cellules actives du Conseil d'État : les personnels

Qu'il s'agisse des personnels administratifs ou des membres du Conseil d'État, les documents consultés sont lacunaires – pour ne pas dire muets – sur ce point. Aucun véritable renseignement substantiel ne peut être mis en exergue. Par conséquent, les résultats présentés ci-après sont approximatifs et ne permettent pas de se forger une opinion proche de la réalité du terrain et de l'époque. Un constat doit tout d'abord être posé pour l'ensemble des personnels : la mobilisation générale a été très néfaste au Conseil d'État qui s'est, par conséquent, fortement dépeuplé.

Les personnels administratifs réduits à portion congrue

À titre liminaire, nous devons attirer l'attention sur une situation problématique : la quasi impossibilité de présenter un état quantitatif précis des personnels durant la période considérée. Bien que très nombreux, les papiers du secrétariat général sont lacunaires concernant les personnels administratifs. Soit il n'existait pas, à l'époque, d'états du personnel, ni de listes d'émargement, soit les circonstances de guerre n'ont pas permis de respecter ce formalisme administratif de gestion des ressources humaines, soit, dernière possibilité d'explication, ces documents ont été détruits ou égarés.

D'une part, comme il est possible de l'imaginer, la période bordelaise est la plus compliquée à traiter. Dans les premiers jours de la délocalisation, seule une petite dizaine d'agents ont accompagné l'institution. On sait aussi, grâce à un tableau représentant la répartition du nombre d'agents en fonction du service d'affectation, qu'à un moment donné, le Conseil fonctionnait à Bordeaux avec dix-huit agents.

Services	Nombre d'agents
<i>Secrétariat général</i>	1
<i>Enregistrement</i>	1
<i>Bibliothèque</i>	1
<i>Sténographie</i>	1
<i>Législation</i>	2
<i>Contentieux, greffe</i>	5
<i>Contentieux, expéditions</i>	3
<i>Intérieur</i>	3
<i>Finances</i>	1
<i>Travaux publics</i>	0

D'autre part, le retour à Paris doit théoriquement permettre au Conseil de retrouver une organisation administrative plus conforme à ses ambitions et à ses missions. Toutefois, nous n'avons aucune information précise quant à la composition et à l'organisation des services administratifs pour les années 1914 et 1915. Malgré ces lacunes, l'analyse archivistique permet de mettre en exergue plusieurs traits saillants qu'il convient de mentionner. Ainsi, au cours de l'année 1916, une restructuration des services administratifs a permis de clarifier la situation des personnels. En effet, le décret déjà cité de janvier 1916 propose une énumération du nombre d'agents administratifs. Sans revenir sur l'organisation présentée plus haut, précisons simplement qu'avec ce décret, on dénombre théoriquement 74 personnels. Ensuite, les versements archivistiques du secrétariat général permettent de recenser, entre 1915 et 1918, différents arrêtés du vice-président du Conseil procédant, ponctuellement, à certains recrutements : rédacteurs, lingères, sténo, etc. Sur le plan quantitatif, nous ignorons si ces recrutements viennent s'ajouter aux effectifs déjà en place ou bien s'il s'agit de recrutements suite à des vacances de postes... En tout état de cause, on distingue bien que certains sont pris « en stage » et que d'autres sont « titularisés²¹ ».

Enfin, au travers des résultats de l'observation empirique et factuelle des archives, il est possible de conclure à l'existence d'un véritable processus de bureaucratisation puisque les personnels administratifs sont ordinairement agencés selon une hiérarchie fonctionnelle bien déterminée. Ainsi se manifeste une « division du travail » conforme à l'idéal-type wébérien, corrélative avec la hiérarchie des fonctions. Il est d'ailleurs possible de proposer un panorama général de ces fonctions. Premièrement, les personnels purement administratifs. Ils se décomposent de la manière suivante. D'abord, les chefs de service et les sous-chefs de bureau occupent des fonctions de direction : considérés comme les rouages essentiels du mécanisme administratif interne, ils organisent le travail des services sous leur responsabilité et coordonnent l'action de l'ensemble des employés ; au fait des mécanismes administratifs, ils connaissent les procédures qui président à l'enregistrement de la correspondance, à la répartition et à l'archivage des pièces des dossiers. Ensuite, les secrétaires de section sont les véritables piliers du Conseil : authentiques bras droits des membres du Conseil, ils coordonnent l'activité des différentes sections, relaient les informations et assurent la gestion, l'intendance et le bon fonctionnement régulier de l'institution ; ils assurent un ensemble de tâches indispensables au bon fonctionnement interne de la « machine » ; ils veillent aussi, sous le contrôle des membres du Conseil, à la bonne rédaction des textes et décisions prises. Enfin, les commis sont des employés souvent attachés à des travaux de rédaction : on trouve généralement les commis expéditionnaires, affectés à la copie de pièces en tout genre et à la mise en forme de minutes des décisions, et les commis rédacteurs qui disposent en principe d'un niveau de qualification supérieur aux expéditionnaires, fins connaisseurs du protocole épistolaire, maîtrisent les figures juridiques ; leur rôle premier est de formaliser les actes du Conseil. Deuxièmement, les personnels qualifiés ou techniques. Cette catégorie de personnels se décompose comme

21 Arch. nat., 20040382/14.

suit : sténographes, archivistes, garçons de bureau. Sans que cette expression soit péjorative, il s'agit d'un personnel de « petite main-d'œuvre ». Ce sont des personnels assimilables à des serviteurs exerçant principalement des tâches d'intendance matérielle et sans lesquelles l'organisation ne pourrait survivre. Troisièmement et dernier point, la correspondance entre hiérarchie fonctionnelle et hiérarchie salariale. Il est également intéressant de souligner qu'à la hiérarchie des fonctions correspond une hiérarchie des salaires. Sans trop entrer ici dans des détails trop factuels, mentionnons simplement l'existence d'un traitement proportionnel à la fonction exercée, synonyme d'une gestion collective des rémunérations. L'analyse des grilles de salaires permet d'observer que la plupart des fonctions exercées sont organisées en grades²².

Les membres du Conseil d'État : une hémorragie difficile à contenir

Les informations concernant les membres du Conseil d'État ne sont pas plus importantes sur le plan quantitatif mais sont légèrement plus précises²³. Quelques documents permettent cependant de dresser un tableau général de la situation. Précisons-le immédiatement : comme le démontre Antoine Perrier²⁴, à l'été 1914, les membres du Conseil d'État sont naturellement concernés par la conscription universelle et donc largement mobilisés même si, dès la fin de l'année 1916, leur retour au Conseil est sollicité par l'institution. Plus précisément, les maîtres des requêtes (26) et les auditeurs (28) ont constitué le contingent le plus important de membres mobilisés du Conseil. Les conseillers d'État, quant à eux, en raison de leur ancienneté dans le corps – donc de leur âge – ont pour la plupart été relevés de leurs obligations : seuls deux d'entre eux ont été mobilisés et envoyés au front²⁵.

Au cours de la période bordelaise, le Conseil d'État fonctionne avec un effectif très limité. Dans les premiers temps, le personnel ayant effectivement suivi le Gouvernement comprend le vice-président, cinq présidents de sections, dix-sept conseillers, six maîtres des requêtes et un seul auditeur. C'est d'ailleurs ce que révèle un courrier du vice-président daté du 6 octobre 1914 : « Il suffisait à cette époque que le nombre de ces membres fût assez important pour éviter le risque de ne pouvoir délibérer valablement *faute du quorum fixé par la loi*²⁶ ». Par ailleurs, une grande partie des membres ne font souvent que des passages temporaires à Bordeaux, créant ainsi un va et vient permanent entre Paris et la capitale girondine. Un courrier du 19 décembre 1914 adressé par le Vice-président au Garde des Sceaux semble présenter une sorte de synthèse concernant les effectifs : « Sur un effectif normal de soixante-dix-sept *maîtres des requêtes* et

22 Cf. notamment quelques exemples dans : Arch. nat., 2004 0382/14.

23 Pour plus d'informations sur les membres du Conseil d'État, cf. Roland Drago, Jean Imbert et Jean Tulard, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État : 1799-2002*, Fayard, 2004.

24 A. Perrier, « Les mobilisations, au front et à l'armée, des membres et agents du Conseil d'État », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, op. cit., p. 27 et s.

25 Cf. notamment Terry Olson, « Henri Collignon, préfet, conseiller d'État », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, op. cit., p. 39 et s.

26 Arch. nat., 20040382/367.

*auditeurs que comprend le Conseil d'État, je ne dispose actuellement, abstraction faite de ceux de nos jeunes collègues qui sont détachés dans des cabinets ministériels, que de treize rapporteurs*²⁷ ». Ce document est édifiant : à la fin de la période bordelaise, le Conseil d'État ne dispose que d'environ 16 % des effectifs des maîtres des requêtes et auditeurs (aucune information n'est fournie concernant les conseillers d'État).

En tout état de cause, il est possible d'affirmer que, pour toute la durée de la guerre, le principal souci était, sinon d'obtenir le retour des membres mobilisés, à tout le moins d'enrayer le départ au front de ceux restants. Dès la fin de l'année 1916, le retour des membres est sollicité par l'institution. Sans revenir sur ce qui a déjà été dit dans notre précédente étude, on rappellera simplement que le Conseil d'État adressait régulièrement au Garde des Sceaux, alors ministre de tutelle, pour transmission au ministre de la Guerre, des demandes de « prolongation des sursis d'appel » de ses membres – notamment les plus jeunes – concernés par la mobilisation. Il est tout de même possible, ici, de retranscrire un extrait de courrier : « *Si ces membres étaient appelés à remplir leurs obligations militaires, le Conseil d'État serait entièrement désorganisé et serait hors d'état de remplir sa mission*²⁸ ». Les archives contiennent d'ailleurs un dossier spécifique comprenant un très grand nombre de demandes de prolongation. Ces demandes sont toutes formulées selon le même modèle pré-imprimé (ce qui démontre le caractère usuel, voire routinier de ces demandes) et motivées de la manière suivante : « une nouvelle prolongation entièrement justifiée par les raisons impérieuses de service²⁹ ».

Malgré cette hémorragie, le Conseil d'État se trouve dans l'impossibilité de procéder à de nouveaux recrutements. Il n'apparaît pas pertinent, dans la période de crise que connaît alors le pays, de procéder sereinement au recrutement de nouveaux auditeurs. C'est en substance ce qu'écrit, dès le 15 septembre 1914, le vice-président au Garde des Sceaux : « *Les circonstances actuelles ne permettent pas de procéder au concours et il me paraît indispensable de faire connaître immédiatement aux intéressés que la date du prochaine concours sera ultérieurement fixée*³⁰ ». Le 29 septembre 1914, un décret est adopté pour reporter à une date « ultérieurement fixée » le concours pour une place vacante d'auditeur de 2^e classe au Conseil d'État³¹. Dès lors, le Conseil devra assurer un service continu et régulier avec des effectifs toujours aussi réduits. Il faudra en réalité attendre un arrêté ministériel du Garde des Sceaux en date du 10 mai 1918 procédant, à titre exceptionnel, à l'ouverture en décembre 1918 d'un concours pour combler

27 Arch. nat., 20040382/366.

28 Arch. nat., 20040382/366.

29 Arch. nat., 20040382/366.

30 Arch. nat., BB 301701.

31 Arch. nat., BB 301701, A 1. 114. Le Président Poincaré a signé le décret suivant : « *Art. 1. Le concours à ouvrir pour une place vacante d'auditeur de 2e classe au Conseil d'État est reporté du mois de décembre prochain à une date qui sera ultérieurement fixée. Art. 2. Seront seuls admis à prendre part à ce concours les candidats qui auraient pu se faire valablement inscrire au mois de septembre 1914 comme réunissant les conditions spécifiées à l'article 5 du décret du 21 avril 1913.* »

4 vacances d'emplois d'auditeurs de 2^e classe. Ce qui nous permet de conclure au fait que, durant toute la durée de la guerre, le Conseil d'État n'a pas été en mesure de recruter de nouveaux membres. À tout le moins sous le statut de membres « en service ordinaire ».

Un traitement d'urgence mais à dose infinitésimale : le recrutement de conseillers en « service extraordinaire ». Selon la loi 24 mai 1872, le Conseil d'État se compose de vingt-deux conseillers d'État en service ordinaire et de quinze conseillers d'État en service extraordinaire nommés par le Président de la République. Dès lors, pour absorber une charge de travail toujours croissante et assurer une activité caractérisée par l'urgence, surtout en ce qui concerne ses fonctions consultatives, le Conseil intègre dans ses rangs plusieurs personnalités qualifiées. D'un côté, les procès-verbaux de l'assemblée générale font régulièrement mention de la présence de tel ou tel « conseiller d'État en service extraordinaire³² ». D'un autre côté, on trouve dans les versements du secrétariat général plusieurs recueils d'arrêtés procédant à des nominations de conseillers en service extraordinaire. En combinant ces deux sources, il est possible de présenter, avec une marge d'erreur toujours possible, la liste des membres du Conseil d'État intégrés par cette voie. Notons que ces arrivées ont exclusivement renforcé les rangs des sections administratives, ce qui a permis, en réalité, d'absorber l'extension des flux de l'activité consultative du Conseil. Un chiffre d'au moins 39 personnes concernées³³ peut donc être avancé, dont voici le détail.

ALOMBERT	CHAMEIL	GABELLE	OGIER
AUBERT	CHARGUERAUD	HEUDLE	PASQUET
BIZET	CONSTANTIN	LAPIE	PAULET
BIZOT	COURTIN	LEROUX	PEAN
BOLLEY	DABAT	LUQUET	POINCARÉ
BOULLOCHE	DE MARGERIE	MARTIN	PRIVAT-DESCHANEL
BOUSQUET	DELATOUR	MATTER	RAULT
BRANET	DUPONTEIL	MAUCLERE	REBOUL
BRELET	FONTAINE	MAZERAT	YOU
BRICE	FONTANEILLES	MICHAUX	

32 Arch. nat., AL 5382 et s.

33 On sait, grâce aux décrets de nomination, que plusieurs d'entre eux sont soit préfets, soit directeurs d'administration centrale (ministère de la Guerre, de la Justice, du Commerce, de l'Instruction publique, des Transports), inspecteurs et contrôleurs généraux.

Désormais, la question qui se pose est celle de savoir s'il est possible de proposer un état approximatif des forces en présences sur l'ensemble de la période. Nous ne proposerons ici qu'un simple relevé par ordre alphabétique des personnalités présentes à un moment donné. Pour des raisons de lisibilité, nous avons pris le parti de ne pas indiquer leur grade. On dénombre alors en tout 118 membres.

ALIBERT	BOULLOCHE	COTELLE	FAVAREILLE	HEUDLE	MARLIO	POINCARÉ	SEE
ALOMBERT	BOUSQUET	COURTIN	FLOURENS	IMBART DE LA TOUR	MARTIN	PORCHE	SELIGNAN
ARRIVIERE	BRANET	DABAT	FONTAINE	JAGERSCHMIDT	MATTER	PRIVAT DESCHANEL	TARDIT
AUBERT	BRELET	DE MARGERIE	FONTANEILLES	JARAY	MAUCLERE	RABIER	TARTIERE
BAUDENET	BRICE	DE MELLEVILLE	FOULET	LABOUCHERE	MAYNIEL	RAULT	THIERS
BENOIST	BRUMAN	DE MOÛY	FRANCESCHI	LACROIX	MAZERAT	REBOUL	TROCHON
BERGET	CAILLAUX	DE ROUVILLE	FUZIER	LAPIE	MEYER	REYNAUD	VARAGNAC
BINET	CHAMEIL	DE TINGUY	GABELLE	LE GOUIS	MICHAUX	RIBOULET	VEL DURAND
BIZET	CHARDENET	DELATOUR	GAUTIER	LEGRAND	MICHEL	RICHARD	VERGNIAUD
BIZOT	CHARDON	DELESSEUX	GERVAIS DE ROUVILLE	LEROUX	NOËL	RIPERT	VIGUIE
BLANC	CHAREYRE	DELFAU	GRELAT	LUCAS DE PESLOUÂN	OGIER	ROMIEU	WORMS
BLUM	CHARGUERAUD	DELONCLE	GUERET-DESNOYER	LUQUET	PASQUET	ROUSSEAU	WURTZ
BOLLEY	COLSON	DUGAS	GUILLAUMOT	LYON	PAULET	ROUSSEL	YOU
BONIFAS	CONSTANTIN	DULERY	HEBRARD DE VILLENEUVE	MARGUERIE	PEAN	SAINT-PAUL	
BONNET	CORNEILLE	DUPONTEIL	HERBETTE	MARINGER	PERRIER	SAISSET-SCHNEIDER	
ALIBERT	BOULLOCHE	COTELLE	FAVAREILLE	HEUDLE	MARLIO	POINCARÉ	
ALOMBERT	BOUSQUET	COURTIN	FLOURENS	IMBART DE LA TOUR	MARTIN	PORCHE	
ARRIVIERE	BRANET	DABAT	FONTAINE	JAGERSCHMIDT	MATTER	PRIVAT DESCHANEL	
AUBERT	BRELET	DE MARGERIE	FONTANEILLES	JARAY	MAUCLERE	RABIER	
BAUDENET	BRICE	DE MELLEVILLE	FOULET	LABOUCHERE	MAYNIEL	RAULT	
BENOIST	BRUMAN	DE MOÛY	FRANCESCHI	LACROIX	MAZERAT	REBOUL	
BERGET	CAILLAUX	DE ROUVILLE	FUZIER	LAPIE	MEYER	REYNAUD	
BINET	CHAMEIL	DE TINGUY	GABELLE	LE GOUIS	MICHAUX	RIBOULET	
BIZET	CHARDENET	DELATOUR	GAUTIER	LEGRAND	MICHEL	RICHARD	
BIZOT	CHARDON	DELESSEUX	GERVAIS DE ROUVILLE	LEROUX	NOËL	RIPERT	
BLANC	CHAREYRE	DELFAU	GRELAT	LUCAS DE PESLOUÂN	OGIER	ROMIEU	
BLUM	CHARGUERAUD	DELONCLE	GUERET-DESNOYER	LUQUET	PASQUET	ROUSSEAU	
BOLLEY	COLSON	DUGAS	GUILLAUMOT	LYON	PAULET	ROUSSEL	
BONIFAS	CONSTANTIN	DULERY	HEBRARD DE VILLENEUVE	MARGUERIE	PEAN	SAINT-PAUL	
BONNET	CORNEILLE	DUPONTEIL	HERBETTE	MARINGER	PERRIER	SAISSET-SCHNEIDER	

Il est ensuite possible d'affiner un peu plus ce recensement, en proposant une répartition entre sections administratives et sections contentieuses. Cela est rendu possible grâce au recoupement de plusieurs sources : les procès-verbaux de l'assemblée générale, les minutes des décisions rendues, les arrêtés procédant aux différentes affectations, etc.

**Membres du Conseil d'État ayant œuvré au sein des sections administratives
(env. 96 personnes)**

ALIBERT	BOULLOCHE	COLSON	DUGAS	HERBETTE	MARLIO	PERRIER	SAISSET-SCHNEIDER
ALOMBERT	BOUSQUET	CONSTANTIN	DUPONTEIL	HEUDLE	MARTIN	POINCARÉ	SEE
ARRIVIERE	BRANET	CORNEILLE	FLOURENS	IMBART DE LA TOUR	MATTER	PRIVAT DESCHANEL	SELIGNAN
AUBERT	BRELET	COTELLE	FONTAINE	JAGERSCHMIDT	MAUCLERE	RABIER	TARDIT
BAUDENET	BRICE	COURTIN	FONTANEILLES	LACROIX	MAYNIEL	RAULT	THIERS
BERGET	BRUMAN	DABAT	FUZIER	LAPIE	MAZERAT	REBOUL	VARAGNAC
BINET	CAILLAUX	DE MARGERIE	GABELLE	LE GOUIX	MEYER	REYNAUD	VEL DURAND
BIZET	CHAMEIL	DE MOÛY	GAUTIER	LE ROUX	MICHAUX	RIPERT	VERGNIAUD
BIZOT	CHARDENET	DE ROUVILLE	GERVAIS DE ROUVILLE	LUQUET	OGIER	ROMIEU	VIGUIE
BLANC	CHARDON	DELATOUR	GUERET-DESNOYERS	LYON	PASQUET	ROUSSEAU	WORMS
BLUM	CHAREYRE	DELESSEUX	GUILLAUMOT	MARGUERIE	PAULET	ROUSSEL	WURTZ
BOLLEY	CHARGUERAUD	DELONCLE	HEBRARD DE VILLENEUVE	MARINGER	PEAN	SAINTE-PAUL	YOU

Membres du Conseil d'État ayant participé aux travaux des sections contentieuses (env. 62 personnes)

ALIBERT	DE ROUVILLE	JAGERSCHMIDT	REBOUL	WORMS
ARRIVIEIRE	DE TINGUY	JARAY	RIBOULET	WURTZ
BAUDENET	DELFAU	LABOUCHERE	RICHARD	
BENOIST	DELONCLE	LACROIX	RIPERT	
BINET	DUGAS	LE GOUIS	ROMIEU	
BONIFAS	DULERY	LEGRAND	ROUSSEAU	
BONNET	FAVAREILLE	LUCAS DE PESLOUËN	SAINTE PAUL	
BRUMAN	FOULET	MARGUERIE	SELIGNAN	
CAILLAUX	FRANCESCHI	MARINGER	TARDIT	
CHARDENET	FUZIER	MAYNIEL	TARTIERE	
CHARDON	GAUTIER	MAZERAT	THIERS	
CHAREYRE	GRELAT	MICHEL	TROCHON	
CORNEILLE	GUERET-DESNOYERS	NOËL	VARAGNAC	
DE MELLEVILLE	GUILLAUMOT	PORCHE	VEL DURAND	
DE MOÛY	IMBART DE LA TOUR	RABIER	VERGNIAUD	

Concernant les sections contentieuses, il est possible d'affiner encore plus ces résultats en proposant une répartition par section d'affectation : section du Contentieux ou section spéciale. On exposera donc la section d'appartenance et la principale fonction exercée en son sein.

Répartition des présidents de formations de jugement de la section du Contentieux

Présidents de formations de jugement	Assemblée « plénière »	1 ^{re} sous-section	2 ^e sous-section	3 ^e sous-section
	MARGUERIE ROMIEU MAYNIEL VEL DURAND	MAYNIEL MARGUERIE ROMIEU	VEL DURAND	JAGERSCHMIDT ROMIEU

Répartition des autres membres des formations de jugement de la section du Contentieux

Rapporteurs/ Assesseurs	ALIBERT	DULERY
	BAUDENET	FAVAREILLE
	BENOIST	GUERET-DESNOYERS
	BERGET	GUILLAUMOT
	BERGET	JAGERSCHMIDT
	CAILLAUX	LABOUCHERE
	CHAREYRE	LACROIX
	DE MELLEVILLE	LEGRAND
	DE TINGUY	LUCAS DE PESLOUÁN
	DELFAU	MICHEL
Commissaires du Gouvernement	CHARDENET	RIBOULET
	CORNEILLE	RIPERT

Répartition des présidents de formations de jugement de la section spéciale du Contentieux

Présidents des formation de jugement	Assemblée « plénière »	1^{re} sous-section	2^e sous-section	3^e sous-section
	DE MOUY DE ROUVILLE	DE ROUVILLE BRUMAN	ARRIVIERE	SAINT-PAUL

Répartition des autres membres des formations de jugement de la section spéciale du Contentieux

Rapporteurs assesseurs	ALIBERT
	BINET
	BONIFS
	BONNET
	CHARDON
	DELONCLE
	DULERY
	FRANCESCHI
	GRELAT
	GUERET-DESNOYER
	IMBART DE LA TOUR
	JARAY
	LABOUCHERE
Commissaires du Gouvernement	VERGNIAUD
	RIPERT
	MAZERAT

À la lecture de ces tableaux, il est possible d'observer plusieurs doublons, qui sont en vérité le fruit d'un recensement systématique des noms des membres dans chaque dossier contentieux. Nous pouvons donc conclure au fait qu'il a existé, durant la période considérée, une double organisation : l'une officielle, où chacun était strictement affecté à une formation de jugement, l'autre officieuse, correspondant plutôt aux besoins du moment. Cette situation est intéressante du point de vue organisationnel et sociologique car elle met en exergue le souci de pragmatisme et de réalisme des membres du Conseil. En effet, malgré le strict encadrement des fonctions et des procédures, les exigences conjoncturelles n'ont pas permis d'éviter la survenance de certains « vices ». Ainsi, une autre rationalité prime, ce qui permet au Conseil d'appliquer à lui-même, une sorte de « théorie des circonstances exceptionnelles ». Il est surtout étonnant d'observer que les membres du Conseil d'État se sont affranchis des règles trop contraignantes régissant leurs activités et que seul un objectif les guidait : remplir leurs fonctions ; et il est parfois nécessaire, même pour le Conseil d'État, de déroger à certaines règles lorsqu'elles se trouvent, momentanément, inadaptées.

À l'issue de cette première phase de notre examen, cette plongée dans la chambre des machines a permis de relever plusieurs symptômes : une organisation institutionnelle perturbée, ébranlée mais non effondrée ; des effectifs réduits et une impossibilité temporaire de procéder à nouveaux recrutements. Dès lors, *a priori*, hormis les éléments soulignés, les symptômes ne semblent pas soulever d'inquiétude concernant le Conseil. Et dans la mesure où le Conseil d'État est une institution chargée à la fois de conseiller le Gouvernement et de contrôler

l'action administrative sur un plan juridictionnel, de prendre le pouls de cette double activité.

La prise du pouls : la mesure de l'activité du Conseil d'État

Prenons momentanément le pouls de la situation ; dès le 12 septembre 1914, le secrétaire général opère, dans un courrier, un aveu cinglant : « *Nous avons pensé que le Conseil serait peu occupé à Bordeaux et que le déplacement était de pure forme. Mais il n'en est pas ainsi et je crois, au contraire, que nous allons avoir pas mal de besogne. Nous recevons des dossiers d'affaires urgentes ou non que l'on examine au fur et à mesure de leur arrivée et qui ont donné lieu déjà à quatre assemblées générales et à quelques réunions de sections* ³⁴ ». L'adaptation du fonctionnement interne de l'institution à la nécessité d'assurer, en période de guerre, en sous-effectifs et sans véritables moyens, la continuité du service public, sera le leitmotiv des sections administratives et contentieuses ³⁵. Les registres respectifs des différentes sections permettent d'observer une activité d'une très grande intensité et en constante augmentation, les volumes des affaires traitées étant significatifs.

L'activité démesurée des sections administratives

La priorité absolue du Conseil d'État demeure sa fonction historique, traditionnelle : conseiller le Gouvernement. En effet, pour répondre, en cette période de guerre, aux besoins croissants du Gouvernement en matière d'avis consultatifs, les travaux des sections administratives n'ont pas été suspendus... alors que le service du contentieux a lui été ordinairement suspendu du 15 août au 15 octobre 1914 en raison des « vacances judiciaires ».

Ainsi, un décret du 11 août 1914 a même procédé à l'affectation provisoire aux différentes sections administratives de tous les membres du Conseil (principalement ceux de la section du Contentieux) non empêchés par leurs obligations militaires, ce qui démontre, pour l'institution, la nécessité de s'adapter au flux des contraintes pesant sur elle. Et comme sa principale mission est de conseiller le Gouvernement, il ne paraît pas incongru que, devant l'urgence et l'obligation pour le pouvoir exécutif de prendre rapidement les décisions nécessaires, les moyens de l'activité consultative soient provisoirement renforcés pour répondre à la demande gouvernementale. De ce fait, toutes les forces en présence ont été,

34 Arch. nat., 20040382/367.

35 Pour l'analyse qualitative de la production du Conseil d'État dans les activités sus-évoquées, nous renvoyons aux travaux d'O. Carton, « Premier regard sur l'activité consultative du Conseil d'État durant la Première Guerre mondiale » pour la fonction consultative, du président B. Stirn, « La guerre, source d'innovations jurisprudentielles », du président J. Barthélemy, « Juger l'état de guerre : le contentieux du Conseil d'État et des juridictions administratives » et du professeur B. Pacteau, « La doctrine juridique française face à la Grande Guerre », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, op. cit.

du 15 août au 15 octobre 1914, concentrées au sein des sections administratives. Précisons également que la reprise des activités contentieuses n'a pas changé la situation puisque plusieurs membres des sections contentieuses ont également participé, tout au long de la période, aux travaux des sections administratives. Par ailleurs, un courrier du 22 septembre 1914 adressé par le secrétaire général permet de comprendre comment le Conseil s'est adapté aux circonstances de guerre en réorientant ses méthodes de travail : « ... il a été décidé que toutes ces affaires devront être envoyés à Bordeaux ; si, d'autre part, il vous en parvenait d'autres, envoyez-les nous, elles seront enregistrées ici³⁶ ». Cet ordre de travail permet de rationaliser, de fluidifier et de simplifier le travail du Conseil en fixant le siège exclusif de l'exercice de sa fonction consultative à Bordeaux. Si l'on avait pu douter qu'il subsistait à Paris une quelconque activité consultative, il n'en est rien : l'activité du Conseil se déroule intégralement dans la capitale girondine et le siège parisien n'apparaît plus que comme un « secrétariat ».

En tout état de cause, mesurer précisément l'activité consultative du Conseil d'État n'est pas chose aisée. En effet, les documents accessibles afférents à cette question se distinguent par leur éclectisme, leur hétérogénéité et, parfois, leur contradiction. Devant la difficulté d'effectuer des recoupements précis et incontestables, nous avons pris le parti de recenser simplement les affaires délibérées en assemblée générale³⁷. On indiquera également le nombre de séances de l'assemblée générale par année ainsi que le nombre de délibérations. Pour une meilleure appréciation de ce phénomène, un tableau peut être proposé.

Recensement des affaires traitées en assemblée générale				
	1914 (sept-déc.)	1915	1916	1917
Projets de décrets	159	80	60	80
Projets de lois	40	3	0	2
Avis	n. c.	0	4	3
Nb. de délib.	n. c.	77	70	79
Nb. de séances.	27	63	44	40

Il ressort de ces chiffres bruts que l'année 1918 a été la plus productive en matière de projets de décrets traités par l'assemblée générale. Toutefois, ce recensement ne peut être que parcellaire puisque ne sont pas mentionnés les travaux

36 Arch. nat., 20040382/367.

37 La série Archives nationales AL 5163 regroupant les dossiers des procès-verbaux des assemblées générales, en précisant s'il s'agit de projets de décrets, de projets de lois ou d'avis. Cf. aussi Arch. nat., AL 5382.

qui ne sont restés qu'au stade des sections ou des sections réunies. Toutefois, comme évoqué précédemment, le recensement des affaires étudiées exclusivement au stade « inférieur » est d'une grande complexité ; c'est la raison pour laquelle nous ne souhaitons pas, ici, proposer un chiffre qui serait fantaisiste. Cependant, nous pouvons affirmer, à l'instar d'Olivier Carton, que l'activité consultative du Conseil, en assemblée générale ou en section, est explicitement « démesurée³⁸ ».

Néanmoins, pour avoir une vision plus globale de la situation, nous présenterons simplement un document retrouvé dans les cartons du secrétariat général datant des années 1970 et qui recense l'activité consultative du Conseil. Ces chiffres, indiqués rapidement à la main sur une feuille à destination du secrétaire général, doivent naturellement être reçus avec la plus grande réserve. Comme il sera possible de le constater, selon ces chiffres, l'année 1917 serait donc, en définitive, la plus productive.

Bilan de l'activité consultative du Conseil d'État – Toutes sections confondues + assemblée générale				
	1914 (sept.-déc.)	1915	1916	1917
Projets de décrets	159	683	915	1 213
Projets de lois	40	60	40	45
Avis	n. c.	20	180	119
Total des affaires traitées	404	763	1 135	1 377

De toute évidence, devant ces chiffres, nous ne pouvons que constater que le Conseil d'État a fait preuve d'une efficacité collégiale remarquable. Cette situation paraît en réalité tout à fait normale, tant en période anormale, justement, le pouvoir politique en place est contraint d'« adopter un certain nombre de règles et de décisions pour faire face aux circonstances ». Dès lors, il paraît logique qu'un nombre croissant de contentieux – urgents de surcroît – surgissent. S'il est possible d'évoquer une activité normative « frénétique » de la part du Gouvernement, il est tout à fait envisageable d'évoquer une activité consultative assurée à rythme et selon un débit exorbitants.

Il convient désormais de s'intéresser à l'activité du Conseil d'État dans ses fonctions contentieuses.

38 O. Carton, *op. cit.*

L'activité soutenue des sections contentieuses

Avouons d'emblée que le travail de recensement de l'activité contentieuse du Conseil d'État est plus aisé que pour les missions consultatives. En effet, les cartons d'archives AL 4674 et s. contiennent les registres des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux. Il s'agit de dossiers dans lesquels sont regroupées, par jour de lecture et par section concernée, les décisions rendues. On trouve donc, sur la page de couverture de chaque dossier, les numéros de requête, les noms des requérants : ensuite, on trouve la minute originale de chaque décision. On nous pardonnera sans doute une petite émotion en mentionnant avoir retrouvé les minutes originales de trois grands arrêts bien connus : *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux* (mars 1916, au rapport de Berget et sous les conclusions de Chardenet) ; *Heyriès* (juin 1918, au rapport de Benoist et sous les conclusions de Ripert) ; *Lemonnier* (au rapport de Tinguy du Pouet et sous les conclusions de Blum). Un dépouillement systématique de ces dossiers a été effectué afin de recenser précisément le nombre de décisions juridictionnelles rendues. Nous avons choisi de proposer une présentation section par section sur l'ensemble de la période août 1914-décembre 1918 et par année.

Section du Contentieux	
	Audiences
Août-décembre 1914	8
1915	29
1916	33
1917	75
1918	66
TOTAL	211

Section spéciale du Contentieux	
	Audiences
Août-décembre 1914	4
1915	16
1916	26
1917	37
1918	36
TOTAL	119

À l'appui de ces chiffres, quelques remarques générales peuvent être formulées. D'abord, on ne recense pas moins de 330 audiences différentes pour environ 6 010 décisions juridictionnelles rendues. Ensuite, l'année 1917 aura été, tout comme pour la fonction consultative, l'année la plus intense, la plus dense et la plus féconde, avec 112 audiences tenues pour quelques 2 214 décisions rendues... soit des taux, rapportés à l'ensemble de la période étudiée, de 33 % des audiences et de 36 % des décisions. Ces chiffres, disons-le, impressionnent. Même aujourd'hui. Malgré des moyens insuffisants, le Conseil d'État a pu assurer son rôle de juge de l'action administrative. Notons également que les conseillers d'État en service extraordinaire ne pouvaient pas être attachés à la section du Contentieux (art. 10 de la loi de 1872), ce qui pouvait constituer un handicap puisque les formations contentieuses ne pouvaient bénéficier d'effectifs supplémentaires pour traiter les dossiers.

Nous n'avons pas la prétention de proposer une étude sur le contentieux administratif durant la Première Guerre mondiale³⁹. Toutefois, il est possible d'affirmer que, tout comme la fonction consultative, la fonction juridictionnelle s'est trouvée totalement dérégulée en termes de dossiers entrants. En effet, par un parallélisme assez classique, l'activité compulsive normative se traduit par une activité contentieuse qui ne l'est pas moins : il y a plus de contentieux quand il y a plus de textes et de décisions, surtout lorsqu'ils sont adoptés dans l'urgence et pour régir des situations aussi spéciales. Il n'y a donc, en définitive, rien d'anormal à observer ici un rythme très soutenu pour juger l'État en guerre.

Ces éléments permettront à la fois de prendre conscience de l'ampleur du travail effectué par les membres du Conseil. Malgré des moyens logistiques assez faibles, le Conseil d'État a pu faire face, tant en ce qui concerne les fonctions consultative que contentieuse, à une activité exagérée. Néanmoins, de nombreuses difficultés sont apparues : pour assurer, dans l'avenir, la pérennité, la continuité, la qualité et l'efficacité de ses missions, des réformes structurelles et procédurales, une fois le conflit mondial achevé, ont été introduites.

Les traitements préconisés : les réformes entreprises durant l'après-guerre

Comme rappelé précédemment, la survie d'un organisme biologique ou social est fonction de sa capacité d'acclimatation et d'adaptation. Si le Conseil d'État est ce qu'il est aujourd'hui, c'est qu'il a su non seulement, comme on vient de l'observer, traverser une période de forte instabilité⁴⁰, mais aussi faire montre d'une faculté assez inhabituelle d'ajustement et de renforcement, voire même de résilience.

39 Nous renvoyons par conséquent aux travaux déjà cités.

40 Il le referra, de nouveau, durant la Seconde Guerre mondiale.

À titre liminaire, nous devons insister sur le fait que pour pouvoir apprécier et comprendre l'ampleur des réformes entreprises après-guerre, il faut avoir une connaissance, ne serait ce que superficielle et panoramique, de la procédure et de l'organisation antérieures. Rappelons brièvement que le Conseil d'État a subi, depuis sa réorganisation en 1872, de nombreuses modifications, plus ou moins profondes, et qui ont été le plus souvent inspirées par le souci pressant d'assurer une plus prompt expédition des affaires soumises à sa juridiction contentieuse. C'est qu'en effet le nombre de ses affaires a suivi, d'année en année, une progression constante. L'expérience de la guerre a démontré que le Conseil d'État statuant au contentieux doit être doté d'une organisation nouvelle afin de liquider l'arriéré des affaires pendantes et d'assurer désormais, dans le domaine de sa compétence, une administration plus rapide de la justice. Il apparaît en revanche qu'en matière administrative, le Conseil d'État a toujours pu suffire à sa tâche. Ainsi, on rappellera que le Conseil d'État est originellement divisé en quatre sections, dont trois seront chargées d'examiner les affaires d'administration pure et une de juger les recours contentieux. On sait que les trois sections administratives ont été rejointes par une quatrième. D'après la loi du 24 mai 1872, les conseillers en service ordinaire sont répartis entre les sections par décrets du Président de la République. Les conseillers en service extraordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêtés du ministre de la Justice, suivant les besoins du service. On précisera encore, et nous l'avons déjà soulevé *supra*, les conseillers en service extraordinaire ne peuvent pas être attachés à la section du Contentieux. Concernant les sections administratives, d'abord. Les conseillers en service extraordinaire ont voix délibérative, soit à l'assemblée générale, soit à la section administrative d'affectation, dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent. Ils n'ont que voix consultative dans les autres affaires. Les maîtres des requêtes, eux, ont voix délibérative soit à l'assemblée générale, soit à la section administrative d'affectation, dans les affaires dont le rapport leur a été confié, et voix consultative dans les autres. Les auditeurs ont voix délibérative à leur section d'affectation et voix consultative à l'assemblée générale, seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs. De plus, le Conseil d'État, en assemblée générale, ne peut délibérer si treize au moins de ses membres, ayant voix délibérative, ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Concernant le contentieux, ensuite. La section du Contentieux est chargée de diriger l'instruction écrite et de préparer le rapport des affaires contentieuses qui doivent être jugées par le Conseil d'État. Elle ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres, ayant voix délibérative, sont présents. Tous les rapports du contentieux sont faits par écrit. Trois maîtres des requêtes sont désignés par le Président de la République pour remplir les fonctions de commissaire du Gouvernement. Ensuite, le rapport est fait, au nom de la section du Contentieux, à l'assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux. Cette assemblée se compose : des membres de la section; de six conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section. Enfin, l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux ne peut délibérer

qu'en nombre impair ; elle ne décide valablement que si neuf membres au moins ayant voix délibérative sont présents. Pour compléter l'assemblée, les conseillers d'État absents ou empêchés peuvent être remplacés par d'autres conseillers en service ordinaire, suivant l'ordre du tableau.

L'étude des réformes entreprises dans l'immédiat après-guerre peut désormais s'opérer en trois temps : le premier concerne les textes adoptés en priorité et concernant les personnels ; le deuxième se rapporte principalement aux novations procédurales et structurelles tandis que le dernier temps concerne plus quelques réajustements permettant à l'institution de tenir son rythme de croisière jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale.

Les premières réformes entreprises et abouties entre 1918 et 1919, centrées sur les personnels

Pour permettre au Conseil de faire face aux nécessités de sa mission contentieuse, le législateur a d'abord pensé qu'il suffirait d'augmenter le personnel. On assiste alors à l'adoption de très nombreux textes relatifs à l'évolution du statut (recrutement, avancement, rémunération, discipline) des agents administratifs. Ces éléments, intéressants et riches, permettent de comprendre l'évolution de la situation administrative, juridique et statutaire des agents publics en général et du Conseil d'État en particulier⁴¹. Nous nous contenterons, ici, de proposer un panorama général des principales réformes entreprises à destination des personnels du Conseil d'État : d'abord les agents administratifs, ensuite les membres de la Haute Assemblée.

La première réforme se présente sous la forme du décret du 26 décembre 1918⁴² sur les personnels de bureau du Conseil d'État. Le principal apport de ce décret est qu'il abroge celui de janvier 1916, cité précédemment à plusieurs reprises. La nouvelle organisation du Conseil d'État peut être synthétisée dans le tableau suivant :

Concernant les cadres du Conseil d'État

Le personnel des bureaux du Conseil d'État placé sous l'autorité du secrétaire général comprend :

- 1 secrétaire du Contentieux ;
- 1 chef du service du secrétariat général ;
- 4 secrétaires de section ;
- 4 sous-chefs de bureaux, dont un chargé des fonctions de chef du bureau du secrétariat du Contentieux ;
- Le bibliothécaire archiviste ;
- Le chef du service intérieur ;
- 20 rédacteurs, dont 2 rédacteurs sténographes ;

41 Ces questions passionnantes mériteraient à elles seules une étude spécifique et approfondie.

42 Arch. nat., 2004 0382 / 14, décrets et arrêtés de l'année 1918.

4 commis d'ordre et de comptabilité ;

10 expéditionnaires.

Le personnel de service comprend :

1 chef surveillant ;

6 huissiers ;

1 concierge ;

16 gardiens de bureau ;

7 hommes de service ;

1 lingère.

Il ressort de cette nouvelle organisation une augmentation substantielle des personnels de service et de bureaux ; on observe surtout un accroissement des personnels d'encadrement pour assurer la gestion et la coordination des bureaux et services. On note aussi, comme le montre l'apparition des comptables dans l'organigramme, le recrutement d'un personnel plus spécialisé et plus technique qu'auparavant. Cela démontre également un mouvement tendant à la professionnalisation des agents publics. En recrutant des personnes familiarisées avec le travail demandé, le Conseil contribue à la construction de l'appareil administratif moderne, tourné vers la performance, l'expertise, la technicité et l'efficacité.

La seconde série de réformes concerne les membres du Conseil d'État. Très sincèrement, peu de bouleversements structurels sont à observer ici. Il faut d'ailleurs attendre l'automne 1919 pour constater le début d'une rénovation des questions relatives aux membres. Ainsi, la première modification, introduite par un décret du 6 octobre 1919⁴³, concerne l'augmentation des traitements⁴⁴. Puis, la loi du 17 octobre 1919 procède à la réouverture officielle, et tant attendue, du concours pour l'auditorat⁴⁵. Enfin, la dernière réforme de l'immédiat après-guerre est à relever dans la loi de finance du 29 décembre 1919, puisqu'elle porte à 23 le nombre officiels de conseillers d'État en service extraordinaire. En guise de brève analyse, il est possible d'observer que cette réforme est de grande importance dans la mesure où il paraissait nécessaire de recruter un personnel plus important afin d'absorber la charge de travail. Mais il paraît également nécessaire de souligner l'augmentation du recrutement des membres en service extraordinaire : fins connaisseurs de l'administration, de ses enjeux et de ses contraintes, leur regard sur les problématiques abordées par le Conseil constitue un véritable atout.

Malgré ces quelques éléments, nous ne pouvons qu'abonder dans le sens d'une relative faiblesse des mesures nouvelles prises en faveur des personnels ; elles ne suffisent pas à résoudre les difficultés rencontrées par le Conseil. Ce sont

43 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919.

44 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919.

45 Il est d'ailleurs possible d'apprécier l'arrêté pris par le Garde des Sceaux en application de cette loi. Cf. Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919. De nouveau, une étude sur les candidats au concours de l'auditorat pourrait être riche de renseignements pour connaître les futurs membres du Conseil. Une étude prosopographique serait alors pertinente.

les structures et le système d'organisation qu'il faut revoir. Il faudra attendre la deuxième vague réformatrice.

*La lente maturation vers les réformes procédurales
et structurelle de 1923*

La première véritable réforme finalisée du Conseil d'État a eu lieu au cours de l'année 1923. Toutefois, elle est le fruit d'une longue, très longue maturation⁴⁶.

Dès le 15 février 1916⁴⁷, une proposition de résolution a été présentée par un député concernant le jugement des affaires contentieuses arriérées. Il est notamment fait état de statistiques contentieuses par année judiciaire. Au 1^{er} janvier 1916, les affaires contentieuses non encore jugées s'élevaient, pour l'année judiciaire 1914-1915, à 6 716, alors qu'étaient jugées sur la même période 896 requêtes (chiffres donnés par le député). Par cette résolution, le Gouvernement est donc invité à provoquer les mesures législatives comme à prendre les décisions réglementaires qui s'imposent impérieusement pour activer le jugement des affaires arriérées. D'une certaine manière, cette résolution, qui révèle une salutaire prise de conscience, sera le fondement de l'ensemble des réformes à venir. Si les archives parlementaires ne sont pas assez précises sur le sort donné à cette résolution, il est possible de supposer que l'appel des parlementaires a été entendu... même s'il faudra tout de même attendre le 23 décembre 1919⁴⁸ pour que le premier projet de loi modifiant l'organisation du Conseil d'État statuant au contentieux soit déposé par le Garde des Sceaux⁴⁹. Ledit projet proposait un renversement du principe. Ainsi, le jugement des affaires par l'assemblée publique ne serait plus la règle, mais l'exception ; ce serait le niveau de la sous-section qui deviendrait le juge ordinaire et recevrait compétence pour statuer souverainement en toute matière. L'assemblée publique, quant à elle, ne serait compétente que pour les affaires présentant de réelles difficultés. Cependant, ce projet s'est heurté à des objectifs sérieux présentés tant par le bureau du Conseil d'État lui-même que par l'ordre des avocats au Conseil. Nous ne ferons, ici, que les retranscrire en substance : atteinte au principe d'unité de la jurisprudence si les sous-sections se voyaient attribuer la compétence de juger les affaires en toute

46 Nous précisons que le 26 novembre 1919 est publié un décret relatif au régime transitoire de la juridiction administrative en Alsace-Lorraine, avec la création du premier tribunal administratif, celui d'Alsace-Moselle. Les compétences de ce tribunal, outre celles dévolues aux conseils de préfecture, reprenaient celles de ses prédécesseurs de l'époque allemande, à savoir un conseil de district par département et un conseil impérial siégeant à Strasbourg faisant office de cour d'appel.

47 Cf. dossier dans Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1916.

48 Arch. nat., 20040382/14, décrets et arrêtés de l'année 1919, cf. projet de réforme contenu dans le dossier.

49 Système en vigueur : l'assemblée publique constitue l'organe ordinaire de jugement ; or certaines catégories d'affaires, assez nombreuses, pourraient être jugées par la section du contentieux. Par ailleurs, la *section spéciale du Contentieux* et ses sous-sections connaissent de toutes les affaires d'élections et de contributions directes et taxes assimilées. La *section du contentieux* et ses sous-sections dirigent pour le moment l'instruction et préparent le rapport des affaires qui doivent être jugées par l'*assemblée publique*.

autonomie, absence de tout travail de préparation... De même, le projet proposait que les affaires simples soient expédiées par les sous-sections et que les affaires moyennes soient toutes renvoyées à la section. Partant, le gain obtenu comme rendement par la « décentralisation » des affaires simples aurait été compensé par la « concentration » des affaires de moyenne difficulté. Ce qui, en définitive et du point de vue quantitatif, n'était pas pertinent. Malgré ces nombreuses oppositions, la Chambre des députés a validé le projet, mais le Sénat l'a rejeté et renvoyé en commission. Notons qu'à partir de cette date, le projet de loi erre au Parlement. Si de nombreux projets de lois sont déposés, proposés, discutés ou amendés, aucun texte ne voit véritablement le jour⁵⁰.

Le 20 juin 1922, un nouveau projet de loi est déposé au nom du Gouvernement. De nombreuses discussions ont lieu. Mais il faut en réalité attendre le 1^{er} mars 1923⁵¹ pour que soit enfin adoptée et promulguée une loi modifiant de manière substantielle l'organisation de la Haute Assemblée, notamment en ce qui concerne les fonctions contentieuses. Afin de permettre au Conseil d'État de faire face aux nécessités de sa mission contentieuse, la loi a modifié la composition, le fonctionnement et les attributions de la section du Contentieux. Il convient alors de présenter le plus simplement cette nouvelle réforme.

Premièrement, concernant l'organisation du Conseil d'État statuant au contentieux. D'abord, le Conseil d'État comprend deux sections contentieuses : l'une, la section du Contentieux, se compose d'un président et de douze conseillers d'État en service ordinaire ; l'autre conserve son nom de section spéciale du Contentieux, son organisation et ses attributions demeurent fixées par les dispositions législatives actuellement en vigueur. Ensuite, la section du Contentieux est juge des affaires qui relèvent de la juridiction contentieuse du Conseil d'État, à l'exception des affaires de contributions directes ou taxes assimilées et d'élections, qui continuent à être jugées par la section spéciale. Puis, l'organisation de la section du Contentieux évolue profondément : elle est désormais divisée en quatre comités d'instruction qui dirigent l'instruction et préparent le rapport des affaires. Chaque comité d'instruction est composé de trois conseillers d'État, dont un est chargé d'exercer les fonctions de président. Encore, la section du Contentieux se constitue ensuite en deux sous-sections pour le jugement des affaires, chacune étant composée de six conseillers et présidée par le président de la section. On assiste donc bien à renversement du principe dans la mesure où c'est désormais la section qui est la formation ordinaire de jugement des affaires contentieuses. Toutefois le jugement d'une affaire peut toujours être renvoyé soit à la section, soit à l'assemblée publique du contentieux. Enfin, l'assemblée publique se compose : du vice-président du Conseil, du président et des conseillers de la section du Contentieux, de cinq conseillers d'État en service ordinaire choisis dans la section de Législation et dans les sections administratives. Elle ne peut valablement statuer que si onze membres au moins sont présents. La section et

50 Nous considérons donc qu'il est inutile, ici, de les mentionner.

51 Cf. Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1923, pour les décrets d'application.

les sous-sections ne peuvent juger valablement que si respectivement sept ou cinq membres au moins sont présents.

Deuxièmement, concernant l'organisation des sections administratives, il est simplement spécifié qu'elles sont composées chacune de quatre conseillers d'État en service ordinaire et d'un président.

La seconde véritable réforme de la période étudiée provient d'un décret du 4 août 1923⁵² précisant les modalités d'application de la loi du 1^{er} mars 1923. Nous ne présenterons ci-après que la nouvelle organisation qui ressort de ce décret.

Concernant la section du Contentieux, d'une part. Chacune des deux sous-sections comprend deux des quatre comités d'instruction. Les affaires sont réparties entre les sous-sections, sauf jonction des pourvois connexes, en nombre égal et alternativement d'après l'ordre fixé par l'enregistrement. Toutefois, avant toute répartition, le président de la section peut décider qu'une affaire sera jugée, soit par l'assemblée publique, soit par la section. Le président désigne ensuite le comité chargé de l'instruction et nomme le rapporteur. Les affaires attribuées à chaque sous-section sont réparties par le président de la section entre les comités d'instruction de cette sous-section. Les affaires sont jugées sur le rapport de la section du Contentieux ou d'un comité d'instruction. Il est en outre précisé que les affaires pendantes devant la section du Contentieux au moment de la publication du présent règlement seront, à l'exception de celles qui sont réservées pour être instruites par la section, réparties entre les comités d'instruction suivant les nécessités du service. En application de ce décret, deux autres décrets ont été pris, en octobre 1923⁵³, pour désigner respectivement les conseillers d'État chargés de présider les comités d'instruction de la section du Contentieux : Chareyre, Wurtz, Pichat et Lacroix.

Concernant la section spéciale, d'autre part. Cette dernière est divisée en trois sous-sections qui ont les mêmes pouvoirs que la section elle-même et comprennent chacune quatre conseillers. La section spéciale et les sous-sections instruisent et jugent toutes les affaires d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées. Le président désigne les affaires qui seront instruites et jugées par la section et nomme les rapporteurs. Les autres affaires sont réparties entre sous-sections, sauf jonction de pourvois connexes. La section ne peut délibérer qu'à partir de cinq conseillers ; les sous-sections à partir de trois. Enfin, le secrétariat de la section du Contentieux et celui de la section spéciale sont distincts. Les fonctions de secrétaire de la section du Contentieux et de ses sous-sections sont remplies par le secrétaire du Contentieux. Par ailleurs, quatre secrétaires adjoints remplissent les fonctions de secrétaires des sous-sections.

À la suite de ce décret, il est possible d'observer la création d'un véritable circuit contentieux. Les affaires sont également réparties assez précisément entre les différentes structures selon les domaines. On assiste alors à une sorte de spécialisation des formations d'instruction et de jugement des affaires. Il est donc possible d'affirmer que ces éléments mettent en évidence la spécialisation

52 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1923.

53 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1923.

des membres du Conseil d'État attachés à telle ou telle formation de jugement. Dès lors, la spécialisation des contentieux conduit, à tout le moins en théorie, à un travail contentieux perfectionné, mais aussi plus rapide. Partant, circonscrire le champ d'activité de chaque formation de jugement est un gage non seulement de qualité, mais aussi de qualité et, surtout, de « rendement » quand on connaît la nécessité de combler l'arriéré...

Il n'existe pas de véritable définition stricte de l'« immédiat après-guerre ». Toutefois, arrêter notre étude en 1923 ne nous paraît pas pertinent dans la mesure où de nombreuses autres réformes ont été observées au cours des années suivantes. En effet, une troisième et dernière période réformatrice s'ouvre rapidement après.

Les réajustements nécessaires jusqu'en 1934

L'année 1923 ne marque pas la fin des réformes entreprises pour renforcer le Conseil d'État. En effet, on observe que, sur une dizaine d'années encore, de nombreux textes – et non des moindres – ont été adoptés. En vérité, c'est quasiment tout l'entre-deux-guerres qui a vu le Conseil se transformer. Ces nombreux réajustements ont ainsi permis au Conseil d'augmenter sa capacité de résilience, ce qui lui a offert la possibilité d'affronter la Seconde Guerre mondiale.

Premièrement, dès 1925, de nouvelles voix s'élèvent pour dénoncer l'engorgement des sections contentieuses et promouvoir de nouvelles réformes. Ainsi, en janvier 1925, un projet de loi⁵⁴ visant à modifier la loi du 1^{er} mars 1923 est présenté. Si l'organisation précédente constituait un sérieux progrès sur le régime antérieur, il ne paraissait cependant pas avoir répondu à toutes les attentes : au 25 octobre 1924 en effet, on dénombrait 5 800 affaires non encore jugées. Il convenait donc, pour liquider l'arriéré, de trouver la solution la plus efficace et la plus aisément réalisable : on proposa alors de confier l'instruction de toutes les affaires du contentieux ordinaire non plus à un comité d'instruction, mais au rapporteur de l'affaire, comme il est procédé au sein de la section spéciale et de ses sous-sections et au sein des sections administratives. On suggéra donc de transformer les comités d'instruction en formations de jugement. Toutefois, aucune suite n'a été donnée à ce projet. On notera simplement un décret-loi du 30 décembre 1926⁵⁵ portant organisation du Conseil d'État statuant au contentieux afin de calquer le statut des commissaires du Gouvernement de la section spéciale sur celui de la section du Contentieux. En effet, en vertu de l'article 5 de la loi du 1^{er} mars 1923, les commissaires du Gouvernement et les commissaires adjoints du Gouvernement près la section du Contentieux sont choisis parmi les maîtres des requêtes ou les auditeurs sans distinction de classe. Au contraire, rappelons qu'en vertu de l'article 96 de la loi du 8 avril 1910, il n'y a, auprès de la section spéciale, que des commissaires adjoints du Gouvernement choisis nécessairement parmi les auditeurs de 1^{re} classe. Cette distinction étant considérée comme inopportune et infondée, il a donc été décidé que, désormais,

54 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1925.

55 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1926.

des commissaires ou commissaires adjoints du Gouvernement seront attachés dans les mêmes conditions à la section spéciale.

Deuxièmement, une avancée est permise par le truchement du décret du 22 avril 1930. Précisons que ce texte réglementaire a été adopté suite à une initiative spontanée du Conseil d'État : le 25 juin 1929⁵⁶, le vice-président du Conseil adresse au Garde des Sceaux un projet de loi tendant à la réorganisation et au renforcement de la section spéciale pour la mettre à même « de faire face, avec toute la célérité désirable, à l'accroissement énorme du contentieux des contributions directes ». Le contenu du texte est alors très précis ; nous en proposerons ici la synthèse. D'abord, pour parer au développement sans cesse croissant du contentieux des contributions directes, le Conseil entend accroître le nombre des organes de la section spéciale : il est proposé de passer de trois à six sous-sections. Puis, le Conseil a proposé d'apporter « au mal qui s'est manifesté, non pas de simples palliatifs d'effets temporaires, mais un remède radical qui le guérira définitivement et l'empêchera de renaître dans un avenir plus ou moins *prochain* » en dotant la section de rapporteurs spécialisés. Enfin, le vice-président préconise la création de huit postes de nouveaux auditeurs. Il s'est donc écoulé un peu moins d'un an entre la soumission du projet émanant du Conseil lui-même et sa traduction réglementaire. Comme énoncé, le 22 avril 1930, un décret⁵⁷ procède à une nouvelle organisation du Conseil. Il en ressort que la section spéciale est désormais composée d'auditeurs spécialement et exclusivement affectés à cette dernière, désignés pour deux ans au maximum ; que cette section est dorénavant divisée en six sous-sections ayant les mêmes pouvoirs que la section elle-même et qui comprennent chacune deux conseillers d'État. Par ailleurs, le nombre de commissaires (et adjoints) du Gouvernement est fixé à huit. Puis, il est précisé que la section ne peut délibérer ou statuer que si six conseillers au moins, y compris le président de séance, sont présents. Enfin, il est déterminé que les sous sections délibèrent ou statuent à trois membres, dont les deux conseillers, d'un côté, et le maître des requêtes ou l'auditeur rapporteur, de l'autre côté.

Malgré cette avancée, la situation n'est toujours pas satisfaisante. Dans les faits, c'est principalement le traitement du contentieux des pensions (la raison en est aisément compréhensible vu les circonstances) qui concentre le plus grand nombre de critiques. Ainsi, le 21 décembre 1931, le conseiller d'État Mazerat a rédigé et signé une note interne⁵⁸ rédigée par ses soins sur ce sujet. À cette occasion il met en exergue le fait que le contentieux des pensions représente une tâche très lourde pour les auditeurs de la section du Contentieux et qu'il est appelé à « *prendre, dans un avenir prochain, un développement auquel les rapporteurs ne pourraient pas faire face, quelles que soient leurs compétences et leur*

56 Arch. nat., 20040382/15, décrets et arrêtés de l'année 1929. Cf. aussi Arch. nat., 20040382/3, dossier sur le projet de réforme de la section spéciale du contentieux.

57 Arch. nat., 20040382/3, dossier sur le projet de réforme de la section spéciale du contentieux, cf. aussi, dans ce même dossier, le décret du 22 avril 1930, publié au *JO* le 24 avril 1930.

58 Arch. nat., 20040382/3, cf. spécifiquement le « Dossier sur la réforme de 1933 afférente à la réorganisation de la section du contentieux ».

zèle, si l'organisation actuelle n'était pas améliorée ». Pour trouver une solution, Mazerat propose également le recrutement d'auteurs spécialisés. Toutefois, cette supplique est restée, semble-t-il, lettre morte ; nous n'avons trouvé aucun texte procédant à un tel recrutement.

Troisièmement, un décret du 16 avril 1933⁵⁹ portant règlement d'administration publique propose une nouvelle organisation des fonctions contentieuses du Conseil. Il ressort de ce décret que le nombre de comités (chacun comprenant au moins deux conseillers d'État) institués par la loi précitée du 1^{er} mars 1923 au sein de la section du Contentieux pour l'instruction des affaires est porté à six ; que deux de ces comités, désignés par décret, instruisent et jugent les affaires de pensions et d'emplois réservés aux anciens militaires ; que chacune des deux sous sections comprend : deux des comités chargés de l'instruction et des rapport de ces affaires ; deux conseillers d'État appartenant aux comités appelés à juger les affaires de pensions. Par ailleurs, six secrétaires adjoints remplissent les fonctions de secrétaires des comités. Les affaires de pensions et d'emplois réservés sont réparties par le président de la section du Contentieux entre les comités désignés. Toutefois, lors de la répartition, le président de la section peut décider qu'une affaire sera jugée, soit par l'assemblée plénière du Conseil d'État statuant au contentieux, soit par la section du Contentieux. Notons, enfin, que l'application du présent décret s'est faite à compter du 15 mai 1933⁶⁰.

Quatrièmement, il convient d'attirer l'attention sur un décret très important adopté le 5 mai 1934⁶¹ car il procède à une réforme très profonde de l'organisation des deux fonctions du Conseil d'État. Concernant les fonctions administratives, d'une part. D'un côté, on observe une modification profonde de l'architecture générale des fonctions administratives. D'abord, la nouveauté la plus notable se situe en la suppression de la section de Législation. Ses attributions sont en effet transférées à deux des trois sections subsistantes. Ensuite, pour accompagner cette suppression assez spectaculaire, avouons-le, il a été procédé à une nouvelle répartition des champs de compétence entre les sections de l'Intérieur, des Finances et des Travaux publics, principalement, aussi, pour tenir compte des transformations successives de l'organisation gouvernementale et des nouveaux départements ministériels. Ainsi, la section de l'Intérieur a à connaître, en sus des affaires relevant du ministère de l'Intérieur, celles qui ressortissent aux ministères de la Justice, de l'Instruction publique, des Beaux-arts, du Travail, de la Prévoyance sociale et de la Santé publique, ainsi que des affaires des trois départements recouverts qui ne sont pas rattachés à un ministère déterminé. Puis, la section des Finances prend en charge les affaires relevant des ministères des Finances, des Pensions, des Affaires étrangères, des Colonies, du Commerce et de l'industrie et des Postes-télégraphes. Enfin, la section des Travaux publics aura dans son portefeuille les affaires relevant des ministères des

59 *Idem*, décret publié au *JO* le 29 avril 1933.

60 Précisons que dans ce dossier, on trouve, en date du 27 avril 1933, une énumération de « textes à intervenir avant le 15 mai 1933 pour l'application des règles édictées par le règlement du 16 avril 1933 modifiant l'organisation de la section du Contentieux ».

61 Arch. nat., 20040382, dossier sur les réformes entreprises en 1934.

Travaux publics, de l'Agriculture, de la Guerre, de la Marine militaire, de l'Air et de la Marine marchande. D'un autre côté, outre le caractère institutionnel, la répartition intérieure des membres du Conseil d'État entre l'assemblée générale et les différentes sections a, elle aussi, été remaniée. Partant, chacune des sections administratives, pour être à la hauteur de l'accroissement de ses missions, est composée de six conseillers, en outre du président. Concernant la fonction contentieuse, d'autre part. Comme pour respecter une sorte de parallélisme des formes avec ce qui précède, la section spéciale du Contentieux, chargée de juger les affaires d'élections, de contributions directes et de taxes assimilées, est supprimée. Lesdites affaires ont par conséquent été rattachées à la section du Contentieux. Le principal effet de cette suppression, et non des moindre, est de permettre aux attributions contentieuses du Conseil d'État de retrouver leur unité : une seule section chargée de la fonction juridictionnelle, au lieu de deux auparavant. Par conséquent, la section du Contentieux est divisée en sous-sections : certaines succéderont aux organismes auparavant chargés de juger les affaires de pension, d'emplois réservés, d'élections, de contributions directes et taxes assimilées, tandis que les autres auront, pour le contentieux général, la préparation des rapports, le jugement des affaires du contentieux général étant alors attribué à des organismes composées de deux sous-sections réunies, sauf renvoi, pour les affaires importants, à la section ou à l'assemblée plénière.

Cinquièmement, un décret du 9 mai 1934⁶² remanie les attributions internes des sections administratives. Ainsi, la répartition intérieure des affaires entre l'assemblée générale du Conseil et les différentes sections est remaniée pour mieux l'adapter aux données de l'expérience des années passées. Ainsi, les projets de décrets prévus par les lois comme devant être rendus en la forme de règlements d'administration publique relatifs à certaines matières énumérées peuvent être pris après avis des sections du Conseil dans les attributions desquelles ils rentrent par leur objet, sauf renvoi à l'assemblée générale dans les conditions fixées par le règlement intérieur du Conseil. Il s'agit, principalement, des matières suivantes : changements de nom des personnes, détermination du mode de l'assiette, règles de perception et du mode de répartition de l'octroi de mer, l'appréciation des tarifs des ponts à péage et des bacs, l'établissement des taxes et péages dans les ports maritimes et, enfin, la modification des statuts des associations reconnues comme établissements d'utilité publique.

Sixièmement, enfin, un décret du 12 juillet 1934⁶³ procède à une énième – et dernière ? – réorganisation des sections contentieuses. La situation est désormais la suivante. La section du Contentieux comprend, outre le président, douze conseillers d'État en service ordinaire spécialement affectés à celle-ci, des conseillers des sections administratives – au nombre de quatre – pouvant être appelés à la compléter et affectés aux sous-sections chargées du jugement des affaires de pensions, des maîtres des requêtes et des auditeurs spécialement affectés et, enfin, des maîtres des requêtes et des auditeurs affectés aux sections

62 Arch. nat., 20040382, dossier sur les réformes entreprises en 1934.

63 Arch. nat., 20040382, dossier sur les réformes entreprises en 1934.

administratives pouvant être appelés, selon les besoins, à coopérer à ses travaux. En outre, la section du Contentieux est divisée en huit sous-sections comprenant chacune deux conseillers d'État, dont un est chargé de la fonction de président. Ensuite, les quatre premières sous-sections sont chargées de préparer le rapport sur toutes les affaires générales. Les affaires ainsi préparées sont soumises au jugement soit de deux sous-sections réunies, soit de la section, soit, enfin, de l'assemblée plénière. Précisons par ailleurs que l'un des organismes de jugement constitué par deux sous-sections réunies se compose, d'un côté, des premières et deuxièmes sous-sections, d'un autre côté, des troisièmes et quatrièmes sous-sections. Enfin, les quatre dernières sous-sections sont chargées de juger, sur le rapport d'un membre de la section, les affaires de pensions, emplois réservés, contributions directes, taxes, etc.

Telle est, *in fine*, l'organisation du Conseil d'État et de ses procédures en 1934 et, peu ou prou, jusqu'au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale en 1939.

*

* *

Tels sont, présentés ci-dessus, les quelques modestes éclaircissements que nous avons essayé d'apporter sur le fonctionnement et l'organisation d'une institution séculaire qui a su traverser les épreuves, les époques et résister aux circonstances les plus exceptionnelles. Le sens de l'État faisant partie de ses gènes, le Conseil d'État a contribué à faire vivre les institutions républicaines. Il le fera encore, dans des conditions analogues, durant la Seconde Guerre mondiale. Cette force d'adaptation continue et cette capacité à résister aux forces extérieures ont fait de la Haute Assemblée l'une des rares institutions sans lesquelles l'État ne saurait conserver son équilibre.





République jacobine, déconcentration ou décentralisation ? Réflexions administratives et législatives autour du retour de l'Alsace-Lorraine à la France

Joseph SCHMAUCH

Novembre 1918. Alsaciens et Lorrains accueillent les troupes françaises, après quarante-sept ans d'annexion à l'Empire allemand, un événement dont rend compte, sur un ton dithyrambique, le journal *Le Petit Parisien* : « *C'est avec frénésie qu'on acclame nos soldats. C'est avec une hâte fébrile qu'on transforme les enseignes, qu'on rend à la ville sa couleur française, qu'on rejette ce qui rappelle l'odieuse domination allemande*¹. » Une fête magnifiée par la visite dans les provinces recouvrées du Président de la République Raymond Poincaré et du président du Conseil, Georges Clemenceau, les 9 et 10 décembre. Quatre mois plus tard, après moult tergiversations, le Gouvernement fait le choix de nommer à Strasbourg une personnalité munie de pouvoirs étendus à la tête d'une administration régionale inédite : le Commissariat général de la République française en Alsace et en Lorraine. Comment est-on arrivé à une telle décision ? Par-delà les facteurs de circonstance, dans un climat de délitement de l'Union sacrée et d'apparition du « *malaise alsacien* », ce choix politique plonge ses racines dans les débats menés tout au long de la guerre au sujet des pays annexés : allait-on maintenir une administration régionale à Strasbourg, ou *a contrario* revenir au système départemental, cadre administratif traditionnel de la République française ? Était-il envisageable de revenir sans dommages au *statu quo ante* ? Il convient de rappeler, à ce sujet, l'héritage politico-administratif des années d'annexion. L'Alsace-Lorraine dispose en effet, depuis la loi du 9 juin 1871, du statut de Terre d'Empire (*Reichsland*), et, par conséquent, d'institutions politiques qui lui sont propres. Par un vote du 31 mai 1911, le *Reichstag* a introduit dans les pays annexés une constitution, rapprochant l'Alsace-Lorraine d'un État fédéré (*Bundesstaat*), sans toutefois lui conférer des compétences analogues à celles des autres États allemands. Des dirigeants du catholicisme politique, comme l'abbé Wetterlé et Anselme Laugel, ainsi que les démocrates Jacques Preiss et Daniel Blumenthal, ont alors engagé un combat pour obtenir au moins l'autonomie.

1 « Dans Strasbourg en fête », *Le Petit Parisien*, 27 novembre, dans *Revue de presse réalisée par la Société belfortaine d'émulation*, nov.-déc. 1918 (arch. dép. Territoire de Belfort, SBE H 30/1).



Jusque dans les derniers mois de la guerre, les milieux nationalistes allemands sont demeurés réticents à cette idée, perçue comme une forme de résistance à la germanisation.

Confrontée à l'administration des secteurs méridionaux de la région occupés par ses armées, la France s'est de bonne heure préoccupée de réfléchir aux conditions de réintégration des départements annexés, dans l'éventualité d'une victoire face aux empires centraux. Assez vite se pose cette problématique fondamentale : convient-il d'assimiler les Alsaciens ou, au contraire, faut-il prendre en considération l'héritage des années allemandes ? Un compromis peut-il être trouvé entre la nécessaire unification (juridique et linguistique) et la prise en compte d'un particularisme forgé dans la résistance à la germanisation ? Il s'agit là d'un enjeu dépassant le modeste cadre des provinces reconquises. Quelles positions l'administration française prend-elle dans ce débat ? Le personnel administratif nommé dans les départements reconquis parvient-il à prendre ses distances avec le corpus idéologique, laïque et assimilateur, dont il est issu ? Si l'on veut comprendre l'origine des choix opérés au lendemain du retour à la France, un retour en arrière est nécessaire : on s'intéressera aux structures (hommes, organisations, réseaux) chargés de penser l'Alsace et la Lorraine françaises, on évaluera le poids du régionalisme dans la pensée politique du temps pour étudier, plus en détail, les orientations formulées dans l'hypothèse d'un retour des « *Chères Provinces* » à la Mère Patrie.

Les hommes, les réseaux et les structures chargés de penser l'Alsace et la Lorraine françaises

Alsaciens de Paris, de Nancy, de Belfort : un groupe social et un réseau politique

Quarante-huit ans après la guerre de 1870-1871, les personnes nées dans les départements annexés et leurs descendants constituent un groupe social original, cohérent et influent. Dans la capitale, les Alsaciens-Lorrains disposent de relais auprès des milieux politiques, économiques ou de la presse d'opinion (en particulier le journal *Le Temps*). On peut citer Camille Sée, né à Colmar en 1847, ancien député de la Seine et membre du Conseil d'État, qui œuvre pour le développement de l'enseignement secondaire féminin². Charles Risler, maire du VI^e arrondissement de Paris, allié à la famille de Jules Ferry, incarne l'aile progressiste et républicaine

2 Grandhomme (Francis et Jean-Noël), *Les Alsaciens-Lorrains dans la Grande Guerre*, Strasbourg, La Nuée bleue, 2013, p. 351.

des Alsaciens de Paris. Lazare Weiller, « *un industriel et un brasseur d'affaires*³ », est quant à lui très inséré dans les milieux économiques. Dans le domaine de l'enseignement, les Alsaciens de Paris sont largement représentés à l'université : la Sorbonne compte dans son corps enseignant le médiéviste Christian Pfister, le germaniste Charles Andler ou encore le scientifique Paul Appell. Les protestants, groupés autour d'Henri Albert, ont fondé en 1903 l'hebdomadaire *Le Messager d'Alsace-Lorraine*. Pour les plus progressistes, la franc-maçonnerie constitue un lieu de sociabilité en même temps qu'un levier politique. On relève, au sein du Grand Orient de France, une loge dénommée « Alsace-Lorraine », qui accueille des figures politiques d'envergure nationale attachées aux « *Provinces perdues* », comme le président du Conseil Jules Ferry ou Jean Macé, initié à Mulhouse⁴. Les mêmes se rencontrent au sein de l'Association générale d'Alsace et de Lorraine ou du Souvenir français, une association chargée de l'entretien des tombes des morts de la guerre de 1870-1871. Héritiers de traditions artistiques séculaires, ils ont fondé des sociétés musicales (La Lyre ou l'Harmonie Alsace-Lorraine)⁵. En dehors de la capitale, les Alsaciens sont nombreux également dans les villes de l'est de la France. Hélène Sicard-Lenattier recense, en 1914, près de 20 000 personnes nées dans les provinces annexées et établies dans le département de Meurthe-et-Moselle⁶. À l'image d'Antonin Daum ou de Jacques Gruber, ils s'impliquent dans le renouveau artistique que représente l'École de Nancy. À Belfort, les Alsaciens sont présents dans l'industrie, où ils constituent un groupe social lié à Mulhouse, protestant, dreyfusard, lecteur du quotidien libéral *Le Haut-Rhin républicain* et politiquement engagé au sein du parti républicain démocratique⁷. Les Alsaciens se retrouvent en nombre au sein de la Société belfortaine d'émulation, une société savante qui oriente ses travaux sur des thématiques en lien avec l'histoire alsacienne et maintient une certaine nostalgie du « *Grand Haut-Rhin*⁸ ». La reprise d'activité de la loge maçonnique Tolérance et Fraternité, en 1877, est à mettre elle aussi sur le compte de l'arrivée des élites mulhousiennes, libérales et protestantes.

3 Roth (François), *Alsace-Lorraine. Histoire d'un « Pays perdu » de 1870 à nos jours*, Nancy, Éd. Place Stanislas, 2010, p. 58.

4 Schmitt (Jean-Marie), « La loge Alsace-Lorraine et les francs-maçons alsaciens de Paris après 1870 », dans *Revue d'Alsace*, 2002, n° 128, p. 335.

5 Arch. Aff. étrangères, 417 PAAP 55 (fonds Maurice Bompard). Annuaire des œuvres, sociétés, associations et groupements alsaciens-lorrains de Paris [s. d.].

6 Sicard-Lenattier (Hélène), *Les Alsaciens-Lorrains à Nancy 1870-1914*, Éd. Gérard Louis, 2002, p. 116-131.

7 Heyberger (Laurent), « Visions belfortaines de l'Alsace-Lorraine », dans *Bulletin de la Société belfortaine d'émulation*, 1999, p. 125.

8 Discours d'Eugène Neff, président de la SBE, à l'occasion des 80 ans de l'association, cité par Rilliot (Michel), « 1872 : Société belfortaine d'émulation », dans *Revue d'Alsace*, n° 135, 2009, p. 40-49.

Le départ en France de membres du parti francophile alsacien (août 1914)

Après l'ultimatum autrichien à la Serbie, de nombreux Alsaciens francophiles sont persuadés que la guerre est imminente. Dans un contexte de dictature militaire, la répression allemande s'abat sur les représentants du parti francophile demeurés dans le *Reichsland*. De nombreux notables sont placés sous surveillance étroite ou frappés de mesures de proscription. D'autres, se sachant sur les listes noires du Ministère d'Alsace-Lorraine, prennent le parti de passer en France. C'est le cas de personnalités politiques majeures incarnant ce courant. Le maire de Colmar, Daniel Blumenthal, apparaît à Paris le 20 août 1914, date à laquelle il est présenté au Président Poincaré⁹. Au soir du 31 juillet 1914, le député socialiste Georges Weill, strasbourgeois d'origine, se trouve aux côtés du tribun socialiste Jean Jaurès, dont il est le dernier témoin survivant. Le 5 août, il s'engage dans l'armée française. Enfin, l'abbé Wetterlé, député catholique de Colmar et rédacteur en chef du *Nouvelliste d'Alsace-Lorraine*, quitte l'Alsace pour la Suisse dans la soirée du 25 juillet 1914, puis gagne Paris trois semaines plus tard¹⁰. D'autres Alsaciens sont déjà présents dans la capitale, à l'image du pasteur Charles Gérold, de l'avocat colmarien Paul-Albert Helmer ou encore du juriste Frédéric Eccard. L'industriel mulhousien Daniel Mieg est surpris en Bretagne quand la guerre éclate. Ces expatriés rejoignent les associations patriotiques ou caritatives existantes ; désormais au service de l'effort de guerre français, ils vont peser de tout leur poids dans les discussions qui s'engagent à propos de l'avenir des départements annexés.

Des institutions de préfiguration

Réuni le 20 septembre 1914, le Conseil des ministres estime à l'unanimité « que le gouvernement de la République pouvait s'engager à considérer la guerre comme terminée, le jour où serait évacué par l'ennemi le territoire national, y compris même l'Alsace-Lorraine¹¹ ». La nécessité de mettre en place un organe officiel, disposant d'attributions claires et d'une reconnaissance publique, apparaît d'autant plus forte que les initiatives sur les départements annexés se multiplient au sein des grands corps de l'État, en l'absence d'orientations données par le gouvernement civil. Raymond Poincaré apprend d'Émile Wetterlé et de Daniel Blumenthal qu'une commission sui generis se serait constituée au sein

9 Poincaré (Raymond), *Au service de la France. Neuf années de souvenirs, L'invasion* (1914), tome V, p. 134 (jeudi 20 août 1914).

10 Appell (Paul), *Souvenirs d'un Alsacien (1858-1922)*, Paris, Payot, 1923, p. 218-226. Bachelier (Christian), « L'abbé Wetterlé, un prêtre patriote et libéral (1861-1931) », dans *Archives de l'Église d'Alsace*, n° 45, 1986, p. 243-286.

11 Poincaré (Raymond), *op. cit.*, *L'invasion* (1914), tome V, p. 194.

du Conseil d'État, où des personnalités « siègent en uniforme ¹² » et apportent des réponses aux questions soulevées par les armées stationnées dans les vallées vosgiennes. Le chef de l'État suspecte le grand quartier général d'être à l'origine de cette initiative, sans qu'il en ait été référé aux autorités civiles ¹³. Un rapport émanant du ministère des Affaires étrangères fait état, lui aussi, d'une « commission très compétente d'organisation des territoires annexés ¹⁴ », dirigée par le contrôleur des armées Manclais. Le rapport évoque une « commission d'organisation de l'Alsace-Lorraine », placée, dans un premier temps sous la direction du général Laffon de Ladébat, membre du grand quartier général de Joffre, bientôt remplacé par le conseiller d'État de Mouy. Cette commission, qui comprend cinq auditeurs et cinq maîtres des requêtes du Conseil d'État, se réunit « en uniforme au Conseil d'État » et ferait fonction de « gouvernement général d'Alsace-Lorraine ». D'après ce même document, « quatre membres de la commission seraient partis en automobile pour la frontière, après l'annonce de la prise de Mulhouse ¹⁵ ». L'état-major aurait déjà procédé aux nominations aux postes de préfet des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, dans l'éventualité d'une reconquête de ces territoires ! Le rapporteur s'inquiète que « Les membres de la commission ne savent pas l'allemand et ignorent tout de l'organisation de l'Alsace. Ils sont si peu au courant qu'ils proposent de changer, dès l'occupation, l'organisation administrative des pays occupés ¹⁶ ». Cette formule traduit bien le degré de méconnaissance, de la part de l'état-major comme des grands corps de l'État, de la situation juridique des pays annexés.

Alors que les armées françaises se sont rétablies de manière inespérée sur la Marne, une commission spécialisée, dénommée Conférence d'Alsace-Lorraine voit le jour à Paris, le 10 février 1915 ; elle est chargée de « *préparer des documents, étudier des solutions en vue du régime administratif futur de l'Alsace-Lorraine réunie à la France* ¹⁷ ». Désireuse de s'associer les compétences techniques nécessaires, la conférence comprend plusieurs magistrats, fonctionnaires et diplomates : Alexis Ballot-Beaupré, premier président honoraire de la Cour de cassation, Louis Liard, vice-recteur de l'académie de Paris, Théodore Tissier, président de section au Conseil d'État (ancien chef de cabinet de Jean-Baptiste Bienvenu-Martin, puis d'Aristide Briand au ministère de l'Intérieur et des Cultes en

12 *Ibidem*, p. 139 (vendredi 21 août). « Ils ont appris qu'une commission vient d'être chargée d'examiner les questions alsaciennes et ils demandent à y être adjoints. Je suis étonné d'apprendre l'existence de cette commission, dont personne ne m'a jamais parlé. Elle a, paraît-il commencé à fonctionner dans les locaux du Conseil d'État. Plusieurs membres de la Haute Compagnie siègent journellement en uniforme et se partagent dès maintenant des postes administratifs en Alsace. Ce serait du meilleur vaudeville, si nous ne nous trouvions dans des circonstances aussi tragiques. Personne ne sait exactement, ni par qui, ni comment, cette commission a été instituée. J'ignore si nous sommes en présence d'un phénomène de génération spontanée ou d'une création du GQG ».

13 *Ibidem*.

14 Arch. min. Aff. étrangères, Guerre 167. Rapport anonyme dactylographié [s. d.].

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*.

17 *Procès-verbaux de la Conférence d'Alsace-Lorraine* (PVCAL), 1^{re} séance, 10 février 1915.

1906)¹⁸, Charles Sergent, sous-gouverneur de la Banque de France, l'ambassadeur Philippe Berthelot, adjoint au directeur des Affaires étrangères, l'inspecteur d'académie Bellin, Auguste Souchon, professeur à la faculté de droit, et, enfin, le directeur du personnel du ministère de l'Intérieur, Benoît Morain. La présence, en nombre significatif, d'hommes politiques de premier plan, tant français qu'alsaciens-lorrains, donne toutefois à cet organisme les allures d'un petit parlement. La présidence de la Conférence d'Alsace-Lorraine est confiée au député Louis Barthou ; parlementaire averti, éloquent, dreyfusard modéré, il incarne une nouvelle génération de républicains venue bousculer les témoins des scandales politiques et financiers du siècle passé. Dès l'ouverture des travaux de la Conférence, le président du Conseil, René Viviani, avertit que « *La réunion de l'Alsace-Lorraine à la France soulèvera des questions nombreuses et délicates : personne ne peut songer à appliquer, sans délai ni adaptation, la législation et le régime administratif français aux territoires recouverts. Les Alsaciens tiennent à leurs traditions et à leurs coutumes, qui leur ont permis de conserver leur intégralité et leur indépendance sous la domination allemande* »¹⁹.

Un décret du 5 juin 1917 conduit à une première réorganisation des instances en charge de l'Alsace-Lorraine, créant six sous-commissions spécialisées au sein du ministère de la Guerre : une section de législation, une section d'organisation administrative, une section financière, une section économique, une section de l'instruction publique et enfin une commission chargée des beaux-arts. La section d'étude d'organisation administrative se réunit pour la première fois le 26 septembre 1917 au sous-secrétariat d'État de l'administration générale du ministère de la Guerre, sous la présidence de Georges Maringer²⁰, conseiller d'État, ancien directeur des affaires départementales et communales du ministère de l'Intérieur. Elle est principalement composée de hauts fonctionnaires et de juristes. On y trouve, outre Georges Maringer, le général Pierre Famin, représentant le ministre de la Guerre, l'architecte en chef Pierre Danis, Yves-Georges Constantin, inspecteur général des services administratifs du ministère de l'Intérieur, le conseiller d'État Richard, Carlos Fischer, Pierre Caillaux, maître des requêtes au Conseil d'État, l'auditeur au Conseil d'État Rousselier, André Labussière, chef de bureau au ministère de l'Intérieur et deux juristes alsaciens, Alfred Schisselé et Alfred Weil²¹. À cette date, la constitution du cabinet Clemenceau propulse au poste de sous-secrétaire d'État à la Guerre, en charge des questions d'Alsace-Lorraine, un proche du « *Tigre* », qui a une réputation de jacobin et d'anticlérical :

18 Yvert (Benoît), dir., *Dictionnaire des ministres*, Paris, Librairie académique Perrin, p. 631.

19 *PVCAL*, 1^{re} séance, 10 février 1915. « *Il serait aussi injuste qu'impolitique de prétendre, d'un coup, placer les provinces reconquises sous le régime de lois et règlements auxquels elles ne sont pas préparées et de ne pas tenir compte des régimes politiques, juridiques, sociaux, culturels, scolaires ou fiscaux sous lesquels depuis quarante-quatre ans elles ont vécu* ».

20 Arch. nat., AJ³⁰ 94. Section d'étude d'organisation administrative. Procès-verbal de la 1^{re} séance, 26 septembre 1917.

21 Arch. nat., AJ³⁰ 93. Organisation des sections d'études, membres de la section d'organisation administrative, août 1917.

Jules Jeanneney²². Cette nomination traduit, à partir de 1917, un changement d'approche quant aux conditions de la réintégration de l'Alsace-Lorraine, et la prééminence, au sein du Gouvernement, des tendances les plus assimilatrices.

Au cours des deux premières années de guerre, bien que la Conférence d'Alsace-Lorraine soit le seul organisme public officiellement chargé d'une mission de préfiguration, on relève l'apparition d'une myriade d'initiatives privées, initiées par des Alsaciens et des Lorrains de Paris. Un Comité d'études politiques et administratives sur l'Alsace-Lorraine est fondé en 1915, sous l'impulsion d'Albert Kahn et de Daniel Mieg, et présidé par Jules Siegfried, ancien ministre du Commerce et ancien président de la Chambre des députés²³. Les représentants des milieux économiques constituent l'élément dominant au sein du comité Siegfried, caractérisé par une approche libérale : on y trouve les sidérurgistes François de Wendel, Camille Cavallier, Robert Pinot ainsi que des représentants des différentes industries mulhousiennes (Daniel Mieg, Paul Kullmann ou Émile Dollfus). Au moment même où les premières réflexions sur l'avenir des pays annexés sont engagées, l'industriel François de Wendel, irrité de la faible représentation lorraine au sein de l'officielle Conférence d'Alsace-Lorraine, constitue à Paris un Groupe lorrain. On y retrouve le député nancéien Louis Marin ainsi que le chanoine Henri-Dominique Collin, figure de proue du courant catholique en Lorraine annexée²⁴. On perçoit, à travers la constitution de ce comité concurrent, la volonté de faire contrepoids aux Alsaciens de Paris. D'autres groupes de travail, à l'audience plus limitée, émergent autour d'Henri Lichtenberger, professeur de littérature allemande à la Sorbonne, et de Frédéric Eccard²⁵. Le déclenchement de la guerre voit le retour en grâce de la Ligue des patriotes, assoupie depuis l'affaire Dreyfus ; celle-ci s'implique dans l'effort de guerre et se dote d'organes spécialisés, parmi lesquels une section des Alsaciens-Lorrains présidée par Maurice Barrès, que fréquentent l'abbé Wetterlé ainsi que le chanoine Collin²⁶. La multiplication des comités élargit le cercle des personnes investies dans la préparation d'un retour des pays annexés à la France et permet de nourrir le débat d'arguments contradictoires, même si les porosités entre organismes publics et privés sont nombreuses.

Il convient enfin d'évoquer la création d'un dernier organisme, créé en 1917, qui, sans être exclusivement consacré à l'Alsace-Lorraine, apporte sa pierre à la réflexion gouvernementale. Il s'agit du Comité d'études, créé à l'initiative d'Aristide Briand dans le but de préparer des arguments d'ordre historique, géographique ou

22 Duroselle (Jean-Baptiste), *Clemenceau*, Paris, Fayard, 1988, p. 634.

23 Eccard (Frédéric), *Le Livre de ma vie* (1867-1951), Neuchâtel, V. Attinger/Paris, Éd. Oberlin, 1951, p. 71.

24 Arch. nat., AJ³⁰109. Liste comprenant les noms indiqués par les membres du bureau du Groupe lorrain [1915].

25 Eccard (Frédéric), op. cit., p. 70.

26 Joly (Bertrand), « Maurice Barrès, président de la Ligue des patriotes », dans Maurice Barrès, *la Lorraine, la France et l'étranger*, études réunies par Olivier Dard, Michel Grunewald, Michel Leymarie et Jean-Marie Wittmann, Berne, Peter Lang, 2011, p. 93-106.

économique dans l'hypothèse d'une victoire de l'Entente²⁷. Ce comité réunit un ensemble de personnalités issues du monde académique et universitaire (l'Institut, la Sorbonne, l'École polytechnique, le Collège de France) ; l'Alsace y est incarnée par Christian Pfister et par le général Joseph Bourgeois. Cette démarche prospective est à mettre en regard avec les travaux de l'Inquiry²⁸, chargée d'étudier les buts de guerre des États-Unis ou les Peace Books, élaborés par la délégation britannique à la conférence de la paix²⁹. Conférence d'Alsace-Lorraine, sections d'études et comités privés vont être conduits à se positionner, notamment vis-à-vis de la question régionale, au cœur du débat français sur la réforme de l'État, au cours des deux décennies précédant le premier conflit mondial.

Le régionalisme dans la réflexion politique française

Un mouvement favorable à la promotion d'un cadre d'administration plus vaste que le département s'est développé en France tout au long du XIX^e siècle. Il s'agit d'un courant ancien de défense des libertés locales : Alexis de Tocqueville s'était déjà élevé contre les méfaits de la centralisation³⁰. Le courant positiviste avait quant à lui réclamé « *qu'on diminuât la domination matérielle de Paris sur les provinces françaises, imposée par un excès de centralisation* »³¹. Face à la persistance d'un sentiment d'appartenance à une même communauté économique ou culturelle, certains auteurs s'interrogent sur l'évolution des cadres administratifs du pays, formulant des propositions originales, plus ou moins réalistes. Le régionalisme fait l'objet d'une approche aussi bien politique (promotion de la démocratie locale) que technocratique (gestion rationnelle des fonds publics). Au « régionalisme » proprement dit vient se greffer une réflexion plus générale sur la réforme des structures administratives et sur le rôle de l'État dans les départements. Ces réflexions séduisent des socialistes comme Alexandre Millerand ou Joseph Paul-Boncour qui, dans *Le Fédéralisme économique* (1901), pressent un nouveau cadre administratif fondé sur les régions, en particulier dans le domaine économique. À gauche de l'échiquier politique, le régionalisme puise sa source dans le fédéralisme proudhonien ou

27 Les procès-verbaux du Comité d'études ont été publiés récemment par la Société de géographie : *Les Experts français et les frontières d'après-guerre. Les procès-verbaux du comité d'études 1917-1919*, introduction et notes par Isabelle Davion, préface par Georges-Henri Soutou, Bulletin de la Société de géographie, juin 2015, 248 p.

28 Gelfand (Lawrence E.), *The Inquiry. American Preparations for Peace (1917-1919)*, Westport, Greenwood Press, 1976, 387 p.

29 Soutou (Georges-Henri), *La Grande Illusion. Quand la France perdait la paix (1914-1920)*, Paris, Tallandier, 2015, 377 p.

30 Flory (Thiébaud), *Le Mouvement régionaliste français, sources et développements*, Paris, Presses universitaires de France, 1966, p. 37.

31 Comte (Auguste), *Système de politique positive*, 1883, cité par Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 32.

dans le socialisme d'un Louis Blanc³². Les radicaux-socialistes ne sont pas en reste, la décentralisation et le découpage du pays en treize régions figurant au programme de Nancy depuis 1865 ; lors des congrès du parti, on évoque la suppression des sous-préfets et l'on critique la centralisation excessive (un programme que le parti se garde pourtant de mettre en œuvre une fois aux responsabilités³³). La décentralisation est également défendue par des conservateurs, non sans ambiguïtés par rapport à la République. Le Lorrain Maurice Barrès n'accepte pas que les provinciaux soient devenus « *des départementaux* » ; pour lui, la Nation demeure la « *famille des régions* »³⁴. Pour Charles Maurras également, la monarchie, qui pourra seule réussir la décentralisation, doit retrouver le cadre de ses anciennes provinces³⁵.

Le régionalisme connaît un nouvel élan au cours des dernières années du XIX^e siècle. Une commission extraparlamentaire, « *chargée de procéder à l'étude des moyens de réaliser la décentralisation et la simplification des services administratifs* », est instituée par décret en 1895³⁶. La même année, se constitue une Ligue républicaine pour la décentralisation, fondée par l'ancien ministre de l'Intérieur Émile de Marcère³⁷, qui compte parmi ses membres Léon Bourgeois ou encore Maurice Barrès. En 1900, le relais est pris par la Fédération régionaliste française, à laquelle adhèrent des personnalités venues de différents horizons : on y trouve le député de la Vienne Jean Hennessy, le catholique rallié Jean Charles-Brun³⁸, André Tardieu, Maurice Colrat, président de la Jeunesse démocratique, ou encore des hommes venus du catholicisme social, tels Henry de Jouvenel, directeur de cabinet au ministère du Commerce, ou Anatole de Monzie, proche du *Sillon*³⁹. Le régionalisme se heurte toutefois à une culture politique profondément jacobine, comme en témoignent les échanges virulents entre André Tardieu et Georges Clemenceau (celui-ci ne voit dans le régionalisme qu'un mouvement traditionnel rétrograde de tendance contre-révolutionnaire⁴⁰). Ce n'est pourtant pas faute de projets : huit propositions de loi en ce sens ont été déposées au

32 « *Il ne faut pas s'y méprendre : si l'unité politique, c'est la force, l'unité administrative, c'est le despotisme* ». Louis Blanc dans *L'Action régionaliste*, juin 1903, cité par Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 11.

33 Rosanvallon (Pierre), *Le Modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, collection « L'Univers historique », 2004, p. 375.

34 Sternhell (Zeev), *Maurice Barrès et le nationalisme français*, Paris, Presses de la FNSP, 1972, 398 p.

35 Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 11.

36 Décret du 16 février 1895, *Journal officiel*, 17 février 1895. Cité par Rosanvallon (Pierre), *op. cit.*, p. 372.

37 Rosanvallon (Pierre), *op. cit.*, p. 372.

38 Wright (Julian), *The Regionalist Movement in France 1890-1914, Jean Charles-Brun and French political thought*, Oxford, Oxford University press, 2003, xvi-286 p.

39 Dubasque (François), *Jean Hennessy (1874-1944) : Argent et réseaux au service d'une nouvelle République*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 81-82.

40 « Un débat nouveau sur la République et la décentralisation », cité par Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 14.

Parlement entre 1871 et 1913⁴¹. Ces projets visent, pour la plupart, la création de régions ou de « *grands départements* ». On mentionnera la proposition de loi de Jean Hennessy, déposée à la Chambre le 6 mai 1913⁴². Le député poitevin envisage un découpage administratif en dix-sept régions, inspiré des travaux du géographe Vidal de La Blache, et se propose de mettre sur pied des conseils régionaux représentatifs des intérêts économiques, auxquels seraient transférées des attributions jusque-là exercées au niveau départemental. Cette même proposition prévoit la suppression des départements. Le 24 octobre 1916, c'est au tour du député Étienne Rognon de déposer une proposition de loi, prévoyant la substitution de 32 régions aux 86 départements existants⁴³. Ces différentes propositions de loi échouent cependant les unes après les autres, se heurtant à une culture administrative demeurée centralisatrice et méfiante vis-à-vis de tout renforcement des particularismes locaux.

Le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France intervient à un moment où la question régionale est examinée par le gouvernement, s'inscrivant dans une réflexion plus vaste sur la réforme de l'État⁴⁴. Dès décembre 1918, le général Messimy, gouverneur de la place de Colmar, défend auprès de Clemenceau (loin d'être acquis à ces idées) le particularisme alsacien et la nécessité d'une administration de proximité. On retrouve ce même souffle régionaliste dans le projet de réforme des chambres de commerce, voulu par Étienne Clémentel, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Transports maritimes, de la Marine marchande, des Postes et Télégraphes. Celui-ci envisage favorablement la création d'une région économique « Alsace », comprenant, outre les chambres de commerce de Strasbourg, Mulhouse et de Colmar, celle de Belfort⁴⁵. La proposition suscite un vif intérêt auprès des milieux d'affaires alsaciens sans toutefois aboutir. On peut légitimement interpréter la création du Commissariat général de la République française à Strasbourg, au printemps 1919, comme une tentative d'expérimentation et de mise en œuvre de ces théories.

41 Flory (Thiébaud), *op. cit.*, p. 89.

42 Dubasque (François), « Jean Hennessy (1874-1944), Itinéraire militant d'un politique entre milieux réformateurs et réseaux d'influence », dans *Parlement [s], Revue d'histoire politique*, 2007/1 (n° 7), p. 21-33.

43 Masson (Jean-Louis), *Provinces, départements, régions. L'organisation administrative de la France d'hier à demain*, Paris, Lanore Jacques Éd., 1984, p. 420.

44 Laugel (Anselme), « Les vœux de nos provinces : le régionalisme alsacien », dans *Revue hebdomadaire*, 20 novembre 1920, p. 264.

45 Arch. dép. Bas-Rhin, 121 AL 1208. Note de l'inspecteur général du commerce et de l'industrie, mars 1919.

Le programme conçu à Paris pour l'Alsace d'après-guerre

Au sein de la Conférence d'Alsace-Lorraine comme des comités privés, les discussions portent sur des sujets aussi variés que le maintien de l'organisation et de la législation locale, l'assimilation linguistique ou encore l'introduction des lois laïques. Mais peut-on concilier harmonisation législative et respect des droits acquis par les Alsaciens-Lorrains ?

L'organisation administrative des départements recouverts

Quelle organisation administrative retenir pour l'Alsace-Lorraine de demain : convient-il d'effacer le « *honteux traité de Francfort* », en faisant table rase d'une organisation régionale héritée du fédéralisme allemand ? Peut-on, au contraire, « *oser* » la décentralisation, en Alsace-Lorraine dans un premier temps, voire dans toute la France ? Plusieurs propositions sont formulées à ce sujet. Dans un *Mémoire concernant l'organisation civile du département du Haut-Rhin* daté du 15 août 1914, Paul-Albert Helmer trace les grandes lignes de ce que devra être l'administration des départements reconquis⁴⁶. Il y préconise le rétablissement de l'organisation départementale dès le lendemain de la victoire, au détriment de l'organisation fédérale allemande⁴⁷. La section d'étude d'organisation administrative, relevant du ministère de la Guerre, aboutit en 1917 à semblables conclusions, proposant la création, au lendemain de la victoire, d'une administration centrale chargée d'administrer depuis Paris les départements de l'Est ; l'institution d'un commissaire supérieur résidant à Strasbourg et disposant d'un budget propre rappellerait trop, selon lui, le *Statthalter* allemand⁴⁸. Dans un rapport intitulé *Observations sur le régime politique à octroyer à l'Alsace-Lorraine redevenue française*, établi en 1915, l'avocat mulhousien Joseph Riber se propose lui aussi de rétablir au plus tôt l'organisation française, tout en introduisant des institutions régionales, inspirées du modèle colonial sous la forme d'un gouverneur rattaché directement à la présidence de la République, assisté d'un conseil de Résidence, « *appelé à donner son avis dans toutes les questions administratives d'une certaine importance*⁴⁹ ». Le Groupe lorrain formule, dans un rapport rédigé en février 1915 par le baron de la Chaise, ses propres propositions à caractère nettement plus régionaliste. Celui-ci n'hésite pas à affirmer : « *Ce serait une grave erreur que de croire possible une administration de l'Alsace comme de la Lorraine sur le même*

46 Arch. dép. Haut-Rhin, 2 J 208. *Mémoire concernant l'organisation civile du département du Haut-Rhin*, 15 août 1914.

47 *Ibidem*.

48 Arch. nat., AJ³⁰94. Section d'étude d'organisation administrative, procès-verbal de la 2^e séance, 22 décembre 1917.

49 Arch. Aff. étrangères, Guerre 166. Rapport de l'avocat mulhousien Joseph Riber intitulé « *Observations sur le régime politique à octroyer à l'Alsace-Lorraine redevenue française* », avril 1915.

*modèle qu'avant 1870, de considérer ces quarante années de domination allemande comme un mauvais rêve et de réappliquer sans autres précautions à l'Alsace-Lorraine les procédés administratifs du reste de la France*⁵⁰ ». Dans un rapport nuancé, rédigé à l'intention du comité d'études politiques et administratives, Anselme Laugel pose lui aussi le problème de l'organisation administrative. Bien que l'Alsace-Lorraine ne doive pas « *dans l'avenir, former une exception au régime général de la France* », ce dernier envisage une administration régionalisée ayant autorité sur les trois départements. Sans doute n'exclut-il pas une réforme plus profonde applicable à l'ensemble du pays, qui irait dans le sens de la création de grandes régions, cette solution présentant, en outre, l'avantage d'assurer « *la marche d'un pas égal des trois départements vers l'unité française* »⁵¹ ».

Ces rapports suscitent, comme on peut s'en douter, des débats techniques et passionnés, faisant apparaître des orientations divergentes. Le débat sur l'organisation régionale de l'Alsace-Lorraine permet en effet de dégager trois courants : les partisans du retour à l'Alsace et à la Lorraine de 1870, autour de Georges Weill et de Daniel Blumenthal, les partisans du maintien d'un statut transitoire dans le but de faciliter l'assimilation administrative et législative des provinces recouvrées, c'est-à-dire la plupart des fonctionnaires parisiens réalistes mais prudents, et enfin ceux qui entendent réorganiser l'Alsace-Lorraine française en tenant compte des évolutions intervenues sous le régime allemand, comme c'est le cas des membres du Groupe lorrain ou d'Anselme Laugel. On retrouvera ces différentes options au printemps 1919 lorsque l'on s'orientera vers la mise en place du Commissariat général.

Maintien ou non d'un droit local ?

En 1914, l'Alsace-Lorraine constitue une entité hybride du point de vue juridique, dans la mesure où y cohabitent trois types de lois : lois françaises antérieures à 1870 maintenues sous le régime allemand, lois d'Empire introduites par le *Reichstag* et lois dites « *d'Alsace-Lorraine* » votées localement par la Délégation puis par le *Landtag*. Peut-on envisager de maintenir dans les provinces reconquises des lois spécifiques, même à titre ponctuel et transitoire ? Cette question est abordée pour la première fois dans une note du juriste Albert Kammerer à propos de l'unification des législations alsacienne-lorraine et française, rédigée en mai 1915⁵². Celle-ci préconise une analyse au cas par cas des textes juridiques en vigueur dans le *Reichsland* « *en nous gardant de tout dogmatisme préconçu* ». Deux ans plus tard, la section d'études législatives admet elle aussi la nécessité de maintenir un certain nombre de lois héritées de la période allemande, dans la

50 Arch. nat., 190 AQ 14 (papiers de Wendel). Groupe lorrain, Rapport du baron de la Chaise intitulé : « L'administration future de l'Alsace-Lorraine, l'idée de l'autonomie en Alsace », février 1915.

51 Arch. nat., AJ³⁰97. Rapport d'Anselme Laugel sur l'organisation administrative à donner à l'Alsace-Lorraine.

52 Arch. Affaires étrangères, Guerre 169. Note d'Albert Kammerer sur les principes applicables en matière d'unification des législations alsacienne et française, 26 mai 1915.

mesure où « *Le passage sous le régime allemand a créé pour les populations certains avantages, du moins certaines modalités ; il n'est pas possible, sans les brutaliser, de supprimer cet état de choses*⁵³. »

Répondant à une question du député Ruffin (« *La législation française est-elle insuffisante ?* »), posée devant la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés au mois de novembre 1918, l'abbé Wetterlé et Georges Weill exposent des points de vue divergents à propos du degré d'intégration législative des Provinces perdues. Aux yeux de Georges Weill, il convient de maintenir l'ensemble des lois en vigueur jusqu'au traité de paix, date à partir de laquelle la législation française devra être globalement introduite⁵⁴. Wetterlé, tout en affichant une même volonté sur l'unité à atteindre, considère la législation française globalement inadaptée en l'état : il conviendra, par conséquent, d'introduire en France l'ensemble des lois locales alsaciennes-lorraines jugées plus avancées, en particulier dans le domaine social. On retrouve ces dispositions dans la résolution adoptée le 28 décembre 1918 par la Conférence d'Alsace-Lorraine : maintien de la législation locale jusqu'à la ratification des préliminaires de paix, nécessité de prévoir des « *tempéraments* » et des « *mesures de transition* », préparation de « *lois introductives*⁵⁵ ». On évoquera également la solution originale et décentralisatrice présentée par le Groupe lorrain, qui se propose de soumettre toute introduction de loi française au vote conjoint des trois conseils généraux ; on devine, à travers cette proposition, le désir des Lorrains de voir maintenue une compétence législative au niveau local⁵⁶. Il est intéressant de relever au cours de ces débats des clivages déjà observés au sujet de l'organisation administrative entre partisans de l'introduction intégrale de la législation française, au nom de l'unité nationale, ceux favorables au maintien à titre transitoire d'une législation locale et les plus audacieux, qui souhaiteraient faire bénéficier la France d'un certain nombre de lois alsaciennes-lorraines sans équivalent.

Questions linguistiques, régime des cultes : le droit à l'exception ?

Les questions d'ordre linguistique et culturel constituent un autre point de débat emblématique. On en connaît la sensibilité en Alsace ; le cardinal Baudrillart, recteur de l'Institut catholique de Paris, n'a-t-il pas usé de la menace, prévenant

53 Arch. nat., AJ³⁰ 94. Section d'étude de législation, procès-verbal de la 7^e séance, 14 janvier 1918.

54 Arch. nat., C 7491. Commission des affaires extérieures de la Chambre des députés, procès-verbal de la séance du 15 novembre 1918, audition de l'abbé Émile Wetterlé et de Georges Weill.

55 *Ibidem*. Procès-verbal de la 27^e séance, 9 décembre 1918.

56 Arch. Aff. étrangères, 417 PAAP 55 (papiers Bompard). Groupe lorrain, rapport sur l'organisation administrative de la Lorraine recouvrée.

qu'il ne faudrait pas mettre les Alsaciens devant une forme de choix entre leur foi et leur patrie⁵⁷ ?

Sur le plan linguistique, la résolution de la Conférence d'Alsace-Lorraine prévoyant le maintien d'un enseignement de l'allemand dans les écoles ne suscite guère de débat⁵⁸. La section d'étude de l'enseignement primaire se fait, en revanche, l'apôtre de l'assimilation : l'allemand ne devra être enseigné qu'à partir du cours moyen et en tant que langue étrangère⁵⁹. Dans le même temps, les pédagogues Ferdinand Brunot, Ludovic Meister et Charles Schweitzer esquissent dans la revue *L'Alsace républicaine* un programme linguistique, seul à même de susciter l'intérêt des enfants vis-à-vis de la langue française tout en tirant bénéfice des avantages de la double culture alsacienne : « *Pour ne pas s'être aperçus de cette originalité particulière des provinces annexées, les Allemands, nous l'avons vu, ont fait fausse route. [...] Faire fi d'une telle richesse intellectuelle et morale, et même essayer de la détruire, comme les Allemands l'ont essayé tyranniquement, c'est priver en réalité la collectivité nationale tout entière de bénéfices au moins si précieux que les ressources du sol et du sous-sol. L'école sera donc bilingue*⁶⁰ ».

Du point de vue du régime des cultes, les deux provinces annexées par l'Empire allemand continuent d'être régies, en 1914, par les dispositions concordataires en vigueur en France jusqu'au vote de la loi de séparation des Églises et de l'État (9 décembre 1905). La politique hostile à l'Église catholique conduite par la République laïque a d'ailleurs contribué à détourner bien des catholiques alsaciens-lorrains, qui jusque-là nourrissaient une certaine nostalgie de la France, de la protestation et à leur faire accepter la germanisation. Depuis 1914, l'occupation des vallées vosgiennes par les armées françaises repose la question du régime des cultes et, dans le même temps, celle des relations politiques à rétablir entre la France et le Saint-Siège. L'abbé Wetterlé présente devant la Conférence d'Alsace-Lorraine, le 5 juillet 1915, un rapport consacré à ce sujet, par lequel il recommande la prudence et le respect des croyances⁶¹. On n'envisagera, lors du retour à la France, ni régime de séparation, ni abolition du concordat, le maintien en vigueur des lois existantes apparaissant comme la « *solution la meilleure et la plus rationnelle*⁶² ». Francophile et libéral, l'abbé Wetterlé n'est pour autant pas

57 Arch. Affaires étrangères, 43 PAAP 81 (Papiers Cambon). Lettre adressée par Alfred Baudrillart à Jules Cambon au sujet de la situation en Alsace reconquise [1915]. « *Il ne faut pas mettre les Alsaciens catholiques dans l'alternative d'avoir à choisir entre leur foi et leur nationalité, car tous les prêtres et la majeure partie des laïcs choisiraient leur foi, comme l'ont fait sous Louis XIV, lors de la révocation de l'Édit de Nantes, les meilleurs des protestants* ».

58 PVCAL, 9^e séance, 22 avril 1915.

59 Arch. nat., AJ/30/94. Sous-commission de l'Enseignement primaire, procès-verbal de la 7^e séance, 1^{er} février 1918.

60 Arch. dép. Haut-Rhin, 27 J 9. « La question des langues en Alsace-Lorraine », par Ferdinand Brunot, Ludovic Meister et Charles Schweitzer, dans *L'Alsace républicaine*, revue mensuelle illustrée publiée par la Ligue républicaine d'Alsace et de Lorraine.

61 PVCAL. Note de l'abbé Wetterlé sur la situation du culte catholique en Alsace-Lorraine.

62 Christian Baechler, « L'abbé Wetterlé, un prêtre patriote et libéral (1861-1931) », dans *Archives de l'Église d'Alsace*, n° 45, 1986, p. 243-286.

hostile à une évolution progressive vers un régime davantage empreint de laïcité : le rétablissement de relations diplomatiques avec le Saint-Siège permettrait, selon lui, d'aboutir à une transaction honnête sur le régime des cultes de l'Alsace-Lorraine. Afin de faire valoir son point de vue, Wetterlé multiplie les contacts officiels avec les hommes politiques les plus influents en la matière, notamment Aristide Briand, père de la loi du 9 décembre 1905. L'ancien maire de Colmar, Daniel Blumenthal, prend, quant à lui, position en faveur d'une introduction rapide des lois laïques françaises. Selon lui, sur les 1 400 000 catholiques alsaciens, beaucoup seraient tièdes, et bon nombre d'entre eux, socialistes. Quant au député social-démocrate Georges Weill, invité à s'exprimer sur le sujet devant la Chambre des députés, il recommande « *de la tolérance et du doigté* », en autorisant par exemple les ecclésiastiques à donner l'enseignement religieux dans les locaux scolaires⁶³. À demi-mots et sans rien céder sur le fond, Georges Weill laisse entendre que l'introduction de la législation laïque ne constituera pas une priorité immédiate au lendemain du retour de l'Alsace-Lorraine à la France.

Tout au long de la guerre, on relève des différences d'approche au sein des différentes commissions chargées de réfléchir à l'avenir de l'Alsace-Lorraine. La Conférence d'Alsace-Lorraine, en lien avec l'administration militaire établie à Thann et peuplée d'Alsaciens, se montre sensible au particularisme ou du moins à la nécessité de ménager des transitions. Du fait de sa composition et du climat d'« *Union sacrée* », elle apparaît comme un lieu de compromis. Si elle prévoit l'intégration dans l'ensemble national, c'est moyennant une phase de maintien de la législation locale. La conscience de l'ampleur de la tâche à accomplir conduit parfois la Conférence sur la voie des innovations : intérêt pour les lois sociales en vigueur, prise en compte du bilinguisme, recherche d'un terrain d'entente avec les catholiques, sans pour autant abandonner les principes laïques de la République... certains membres alsaciens se plaisant déjà à imaginer la régionalisation de la France!

Conclusion

Les semaines de novembre-décembre 1918 ont constitué des semaines de bonheur (on parle de *Flitterwochen*), un moment d'« *éblouissement tricolore* » et d'insouciance masquant les difficultés de prise en mains de l'Alsace et de la Lorraine par une administration française peu au fait des réalités locales. La nécessité de réorganiser l'administration régionale cinq mois à peine après l'Armistice révèle l'improvisation et la radicalité des politiques d'assimilation engagées, à mille lieues des prudentes recommandations formulées pendant la guerre. Georges Clemenceau porte la lourde responsabilité d'avoir ravalé la Conférence

63 Arch. nat., C 7491. Procès-verbal de la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés, séance du 15 novembre 1918, audition de l'abbé Wetterlé et de Georges Weill sur les questions relatives à l'Alsace-Lorraine. « *Il faut d'abord, dès la période d'Armistice, régler la question des évêques ; il faut aussi, en pratique, faire preuve d'une souplesse dont l'administration française n'est sans doute pas incapable* ».

d'Alsace-Lorraine au rang de comité Théodule, et d'avoir introduit sans attendre des usages administratifs inadaptés, reposant sur le postulat d'un alignement rapide des départements reconquis sur le régime commun. On peut attribuer la responsabilité de cet oubli aux circonstances dans lesquelles s'effectue le retour à la France, mais surtout à une culture politique de la « République indivisible » foncièrement hostile au maintien de particularismes juridiques ou linguistiques. La mise en place du Commissariat général de la République française, avec à sa tête un homme pragmatique et respectueux du particularisme, semble ouvrir la voie à l'apaisement et à la mise en œuvre de solutions administratives plus originales.

D'ailleurs, si l'on veut bien adopter la hauteur de vue qui sied à l'historien, force est de constater que les réflexions conduites par la Conférence d'Alsace-Lorraine se sont révélées fécondes sur le long terme. Les cénacles parisiens dans lesquels se sont tenus les débats juridico-politiques, évoqués dans le cadre de cette communication, ont constitué de véritables « laboratoires d'idées » (aujourd'hui, l'on qualifierait probablement le Groupe lorrain ou le comité Siegfried de *think tank*). Dès les années vingt, les difficultés accompagnant le retour des pays annexés à la France réactivent des discussions interrompues par l'Armistice et ses illusions. Certaines orientations prises entre 1914 et 1919 vont engager l'avenir. Des options qui n'ont pas recueilli de majorité vont réapparaître ultérieurement, sous une autre forme. Nombre de projets posés sur la table pendant les années de guerre vont cheminer, à travers des projets de loi, ne portant leurs fruits que bien des années plus tard. Ils sont à l'origine d'un droit local, fondé sur le compromis, comme de réformes portées sur le plan national et touchant de nombreux domaines (statut des entreprises, faillite personnelle, décentralisation, petites ou grandes régions). Ferdinand Brunot expliquait en 1917 : « *Un peuple vit de raison et de justice. Seules les solutions qui s'en inspirent sont dignes de nous, de notre tradition nationale et du vrai patriotisme*⁶⁴ ». À travers mes recherches, la Conférence d'Alsace-Lorraine m'est apparue comme un puissant laboratoire d'innovation et de modernité. Sans doute reste-t-il bien du grain à moudre à partir des réflexions engagées entre 1914 et 1919!

64 Arch. dép. Haut-Rhin, 27 J 9. « La question des langues en Alsace-Lorraine », par Ferdinand Brunot, *art. cit.*

Le retour à la France des départements d'Alsace-Lorraine L'invention du droit local alsacien-mosellan

Jean-Marie WOEHLING

Aux termes de l'article 51 du traité de Versailles « *les territoires cédés à l'Allemagne en vertu du Traité de Francfort du 10 mai 1871 sont réintégrés dans la souveraineté française.* » Ce concept de réintégration, synonyme de celui de « *désannexion* », constitue la référence fondamentale pour le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France.

Elle exprime l'idée que le traité de Versailles ne procède pas à un transfert de souveraineté se substituant en 1918 à un autre transfert de souveraineté qui a eu lieu en 1871. On entend exprimer par là qu'il doit y avoir un « *rétablissement* » de l'Alsace et de la Lorraine dans leur état antérieur de territoires français en effaçant une annexion qualifiée d'injuste et que par conséquent il faut procéder à l'élimination des changements qui ont affecté ces territoires durant la période de domination allemande. L'instauration complète de la législation française dans les territoires recouverts fait partie de ce « *programme* » de réintégration à la France. Pour les autorités françaises, il ne faisait ainsi aucun doute que le retour de la souveraineté française impliquait le rétablissement complet de la législation française. C'était un principe indiscutable, seuls les délais et les modalités de la pleine application du droit français pouvant être aménagés.

Mais l'Alsace-Lorraine qui retourne à la France en 1918 n'est pas celle de 1871. Près d'un demi-siècle s'est passé, durant lequel la population de ce territoire est devenue une société particulière du point de vue de son organisation, de sa culture, de ses traditions et de surcroît consciente de cette identité. Cette réalité était largement ignorée par l'opinion publique française, mais elle avait été perçue par les autorités françaises. Celles-ci avaient d'ailleurs la volonté d'en tenir compte. Le discours du maréchal Joffre à Thann en 1914 avait à cet égard valeur de témoignage, de symbole et même d'engagement politique : « *La France apporte le respect de vos libertés à vous, des libertés alsaciennes, de vos traditions, de vos convictions, de vos mœurs. Je suis la France, vous êtes l'Alsace, je vous apporte le baiser de la France.* ».

Cette citation que tous les Alsaciens ont gardée en mémoire est symptomatique. Émouvante, elle se situe du côté du cœur. Elle constitue une promesse de tenir compte des spécificités alsaciennes. Mais qu'en est-il des conditions concrètes de la mise en œuvre de cette promesse sur le plan juridique ? Ces libertés alsaciennes, ces traditions, ces mœurs que l'on promet de respecter, s'inscrivent dans des règles, dans une organisation juridique, dans une législation spécifique.



Mais comment alors réaliser l'unité de législation d'un côté et respecter ces lois particulières de l'autre? Cette contradiction n'a guère été perçue, cet antagonisme a été ignoré.

Jusqu'à aujourd'hui le système juridico-politique français est marqué par deux courants contraires :

- d'un côté, une préoccupation de respecter les spécificités de l'Alsace et de la Moselle;
- de l'autre, une démarche unificatrice, négatrice des particularités de ce territoire.

Le droit local alsacien-mosellan exprime cette ambivalence. Il n'est pas le fruit d'une construction volontaire et réfléchie, mais la résultante largement improvisée et pragmatique d'oppositions jamais résolues :

- pour les instances centrales, il constitue une simple concession provisoire concernant des règles de droit contraires au principe d'unité législative;
- pour les Alsacien-Mosellans, c'est un acquis permanent concernant la reconnaissance de particularités de fond.

Cette double lecture était en place dès le retour de l'Alsace et de la Lorraine à la France en 1918 :

- du côté des autorités centrales, il y avait une réelle volonté de trouver des aménagements temporaires, mais à condition que l'assimilation législative reste le but final incontesté;
- du côté des responsables locaux, on manifestait une volonté formelle d'unification, mais accompagnée d'une bataille permanente pour retarder la suppression des spécificités locales et en sauver finalement le plus grand nombre possible.

Chaque partie faisait semblant d'avoir accepté les préoccupations de l'autre, mais poursuivait son agenda propre.

Le présent exposé vise à décrire les conditions de gestion de cette opposition :

- dans un premier temps, on examinera les modalités différenciées et pragmatiques d'introduction du droit général;
- puis on évoquera les composantes du conflit de 1924, révélateur des contradictions non résolues et expressions du « *malaise alsacien* ».

Les éléments d'une gestion pragmatique de la mise en application du droit français

Pour mieux saisir les conditions d'émergence du droit local, il faut distinguer

- les composantes de la gestion de cette situation juridique complexe :
- la succession des régimes juridiques appliqués à l'Alsace-Lorraine;
- les principes régissant le choix des lois à maintenir;
- l'avènement du système de droit local.

La succession de plusieurs régimes juridiques appliqués à l'Alsace et à la Lorraine

On peut distinguer trois étapes quant au régime juridique appliqué à l'Alsace Lorraine.

La phase d'occupation de l'Alsace-Lorraine en vertu des lois de la guerre

Cette période a commencé dès 1914 pour les parties libérées de l'Alsace-Lorraine et a officiellement cessé avec l'entrée en vigueur du traité de Versailles le 10 janvier 1920, lequel comprend cependant une clause d'application rétroactive au 11 novembre 1918 de la réintégration à la France.

Durant cette période, en vertu de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur le droit de la guerre (article 43), l'État occupant (la France) avait l'obligation de maintenir en vigueur le droit du territoire occupé, sauf empêchement absolu.

Durant cette phase, il y a d'abord eu, dans un premier temps, peu de règles de droit français mises en vigueur en Alsace-Lorraine, puisqu'elles étaient censées n'intervenir qu'en cas d'urgente nécessité. À partir de décembre 1918, les introductions de textes par voie de règlements se sont multipliées, la France ayant une interprétation de plus en plus souple de la Convention de La Haye. En fin de compte, un nombre non négligeable de textes ont été introduits par voie de décrets sur la base de pouvoirs exceptionnels de guerre appartenant au président du Conseil, ministre de la Guerre :

- organisation de la justice : suspension provisoire de tous les magistrats et réorganisation des tribunaux ; introduction de la langue française comme langue judiciaire (décret du 6 décembre 1918, arrêté du 12 février 1919) ;
- législation relative aux opérations commerciales et douanières ;
- mesures d'organisation administrative et scolaire ;
- introduction du code pénal et du code d'instruction criminelle (décret du 25 novembre 1919).

Ces mesures ont été prises comme elles le sont par une autorité d'occupation : de manière centralisée et unilatérale, sans consultation de représentants des populations locales. Elles ont été avalisées par la clause de rétroactivité du traité de Versailles. Dans le contexte particulier de la libération, elles ont été acceptées sans contestation au plan local, mais leur caractère parfois brutal a néanmoins marqué les esprits.

La loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine

Il s'agit de la première intervention du Parlement concernant le statut des territoires recouverts. Cette loi institue un régime qui présente un caractère transitoire mais dont certains éléments sont déjà définitifs :

- application à ces territoires des lois constitutionnelles et électorales ;



- principe du maintien en vigueur des lois applicables antérieurement à l'Alsace et à la Lorraine jusqu'à l'introduction des lois françaises correspondantes (règle toujours en vigueur). Ainsi était confirmée une solution « *particulariste* », c'est-à-dire une introduction déterminée par un examen particulier pour chaque catégorie de législation. L'application en bloc de l'ensemble de la législation française était donc écartée, pour des raisons qu'on va encore expliquer ;
- parmi les dispositions véritablement transitoires, l'article 4 pose la règle d'une introduction des lois françaises par des « *lois spéciales* » qui fixent les modalités et délais de leur application ; en cas d'urgence, des lois peuvent être introduites par décret, sous réserve de ratification par le Parlement (cette procédure transitoire n'est plus applicable depuis 1925).

Les lois du 1^{er} juin 1924 d'introduction des lois civiles et commerciales

Les titres de ces deux lois ne reflètent pas leur contenu : elles instituent un régime durable de lois particulières à l'Alsace et à la Lorraine. On peut dire qu'elles ont créé les bases du régime du droit local, avec un ensemble de règles :

- détermination du droit applicable ;
- principes d'interprétation ;
- conditions de combinaison ;
- modalités de traduction et de publication.

Dès cette époque, même si on ne l'a pas tout de suite saisi, les lois locales maintenues ne sont plus du droit allemand provisoirement maintenu en France, mais un droit national français d'application territoriale.

De plus, le Parlement français a adopté lui-même des dispositions législatives propres aux trois départements en vue d'insérer les lois locales maintenues dans la législation française (on appellera ce nouveau droit local « *troisième législation* »).

Les principes généraux qui ont guidé les choix d'introduction des lois françaises

Si le principe de l'application complète du droit français aux provinces recouvrées était affirmé avec force, il a été admis que l'application des lois françaises se ferait progressivement. Trois motifs principaux ont été retenus comme justification valable pour le report temporaire de l'introduction du droit commun.

Les problèmes techniques et humains

Pour mettre en œuvre des lois, il faut du personnel qui les connaisse ; or les professions juridiques avaient fait l'objet en Alsace-Lorraine d'un très fort « tri », le personnel allemand ayant dans sa quasi-totalité été expulsé ; quant au personnel alsacien-lorrain, ses connaissances en droit français et dans la langue française étaient limitées. Sur un autre plan, il était indispensable de respecter les droits acquis sous la législation de l'époque allemande et d'organiser des périodes de transition. Il en résultait nécessairement des combinaisons de textes,

une intrication entre des lois françaises introduites et des lois locales maintenues qui soulevaient de nombreuses questions techniques.

La « supériorité » du droit local

Il était reconnu que beaucoup de lois en vigueur en Alsace-Lorraine étaient techniquement supérieures, plus évoluées et plus modernes dans leur conception que les lois françaises correspondantes. La suppression de ces règles locales, parfois sans équivalent en droit français, ou avec un équivalent bien plus médiocre, aurait constitué une régression qui ne pouvait s'envisager. À titre d'exemple, on peut citer l'organisation de la sécurité sociale, le système de la publicité foncière ou la législation économique. Les autorités françaises avaient donc admis l'idée qu'il fallait d'abord procéder à une modernisation de la législation générale, le cas échéant en suivant le modèle du droit local, avant de procéder à une unification législative dans le cadre d'un droit nouveau. Cette démarche a été mise en œuvre assez fréquemment, mais parfois après un délai très long (si la législation commerciale a été modernisée dès les années 1920, il a fallu attendre les années 1970 pour la modernisation de la procédure civile).

La question des « franchises locales »

Un certain nombre de règles locales correspondent à des institutions, des traditions ou des convictions, auxquelles les populations étaient très attachées et dont le respect avait été promis. Il s'agit du domaine le plus délicat du rapprochement du droit général et du droit local, puisque de simples mesures transitoires et les seules considérations techniques ne pouvaient suffire à rapprocher des visions différentes. Il s'agit notamment du domaine du droit des cultes, de l'enseignement religieux mais aussi de l'autonomie locale.

L'avènement du système du droit local

Un grand nombre de lois ont un caractère purement instrumental. Pour ces lois, la discussion a pu être objective et pragmatique. Dans ces domaines, l'unification législative a pu progresser avec une assez grande rapidité. Certes, elle a exigé beaucoup de vérifications techniques, mais elle a suscité peu de conflits.

À côté de ces questions techniques figurent des institutions locales qui ne constituent pas de simples lois. Elles sont restées de ce fait plus longtemps à l'écart de la discussion sur l'unification législative. Tel a été le cas du système de sécurité sociale. Il faut aussi signaler une autre évolution : avec le temps, un certain nombre de textes purement techniques ont acquis une dimension symbolique très forte ; tel est par exemple le cas de la publicité foncière ; le livre foncier est devenu, même pour les personnes qui ne connaissent rien à la publicité foncière, un objet de fierté régionale.

Ces différents éléments expliquent les conditions de travail relatif à l'introduction des lois françaises réalisé entre 1919 et 1924. Dès août 1919, un arrêté avait créé trois commissions pour préparer l'introduction des lois pénales, civiles et commerciales ; une quatrième commission concernant la procédure civile y



a été ajoutée. Ces commissions ont débouché sur des résultats positifs dans de bonnes conditions après deux ans de travail (sauf pour la procédure civile, dont le traitement a été renvoyé à plus tard). Il faut souligner le bon travail réalisé par les professionnels concernés (universitaires, magistrats, avocats) soutenus par des parlementaires locaux tels que Robert Schuman et Frédéric Eccard. Les juristes d'Alsace-Lorraine ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation tant sur le fond que sur le plan linguistique. Il n'y a eu aucune tension grave autour de ces textes. On relève inversement le faible intérêt et soutien de la classe politique : les deux lois civiles et commerciales ont été adoptées sans débat dans les deux Chambres, ce qui illustre la relative indifférence du Parlement sur le sujet.

Le résultat de ces travaux mérite d'être décrypté. À y regarder de près, si la préparation des deux lois d'introduction des législations civile et commerciale s'est bien passée et si ces deux lois ont été bien acceptées, c'est qu'elles sont, davantage que des lois d'introduction de la législation française, des lois de consécration du maintien du droit local. Toutes les particularités locales auxquelles tenaient les juristes alsaciens et lorrains ont été conservées (procédure civile locale, publicité foncière, partage judiciaire, certificat d'héritier, registre matrimonial, exécution forcée sur les immeubles, purge des hypothèques, procédure de distribution, etc.). De même, a été maintenue la possibilité d'utiliser le droit local des sociétés jusqu'en 1930, voire jusqu'en 1935, les lois sur la navigation rhénane, le droit local des assurances, le régime des commis, l'organisation spécifique des juridictions de commerce, etc. L'article 7 de la loi civile confirme le maintien en vigueur du droit d'Alsace-Lorraine pour toutes les matières qui ne sont pas strictement de droit civil ou commercial : droit public en général, droit fiscal, droit social, droit des associations, chasse et pêche, aide sociale, mines, cultes et congrégations, cours d'eau navigable et flottable, etc. Comme on l'a vu précédemment, les lois de 1924 créent aussi un véritable cadre de gestion du droit local, avec des règles d'interprétation, des prescriptions concernant sa traduction, etc. Ainsi, au 1^{er} janvier 1925, de très nombreuses dispositions propres à l'Alsace-Lorraine restaient en vigueur sans que leur suppression soit programmée.

Le droit local était ainsi institué comme du droit national d'application territoriale; il lui manquait encore une garantie politique, c'est ce qu'allait lui apporter la crise de 1924.

La crise de 1924 et les limites de la gestion pragmatique du droit local

Le 17 juin 1924? le nouveau président du Conseil, Édouard Herriot, fait une déclaration annonçant « *l'introduction en Alsace-Lorraine de l'ensemble de la législation républicaine* » c'est-à-dire, en clair, l'introduction de la loi de 1905 et des lois sur l'école laïque. Le résultat fut une immense émotion dans les trois départements recouverts, des manifestations d'une très grande ampleur, des réactions de protestation généralisées.

La question des lois laïques n'était pas la seule à exprimer une limite à la gestion pragmatique du droit local. D'autres questions étaient sous-jacentes : la question du cadre institutionnel de la gestion des provinces recouvrées et le problème linguistique. Pour sortir de cette crise, un *modus vivendi* tacite s'est dégagé : le maintien du droit local mais le refus d'une autonomie régionale.

Les raisons et les conséquences de la crise de 1924 relatives à la question culturelle

Pourquoi cette si grande sensibilité aux questions religieuses en Alsace-Lorraine ? Il faut avancer plusieurs éléments d'explication :

- durant la période allemande, un lien particulier s'était noué entre la population et ses clercs. Alors que les autres élites avaient « opté » (c'est-à-dire choisi de quitter l'Alsace-Lorraine pour s'installer en France), ce sont les clercs qui ont joué un rôle d'encadrement et de direction pour la population, ce qui a renforcé l'attachement à leur égard de la part des habitants des deux provinces. Ceux-ci ne voyaient pas dans le personnel religieux une menace pour leurs libertés, mais au contraire une protection et un soutien. Pour l'enseignement de leurs enfants, leur confiance allait plutôt à ces clercs issus du même tissu local et partageant la même culture qu'à des instituteurs venus du reste de la France et proposant une vision laïque et éloignée de la réalité locale.

- l'idée de laïcisation avait déjà été vécue par les Alsaciens et Lorrains à travers l'épisode du « *Kulturkampf* » (c'est-à-dire de la politique bismarckienne tendant à réduire l'influence de l'Église catholique, notamment au plan des écoles). Cette politique avait été perçue très négativement comme une ingérence d'une force extérieure en vue de porter atteinte à l'identité locale. Le projet laïc français était ressenti au travers de cette expérience historique et apparaissait lui aussi comme une menace extérieure sur l'identité locale.

- en 1924 le malaise alsacien avait déjà atteint un très haut niveau ; la déclaration Herriot lui a donné l'occasion de s'exprimer sur le terrain de la liberté religieuse, particulièrement propice au consensus dans la protestation. La question religieuse était devenue l'instrument de défense des populations locales contre ce qui était compris comme une dépossession à la fois linguistique et culturelle des populations locales par des fonctionnaires venus de l'extérieur de la région pour imposer leur modèle culturel.

Le Gouvernement a rapidement compris qu'il avait fait un faux-pas politique. Le projet fut retiré. Le Conseil d'État, par un avis de 1925, confirma le maintien en vigueur du Concordat, avis derrière lequel le Gouvernement put masquer sa reculade. Toutefois, par cette maladresse, c'est l'ensemble du processus d'introduction qui a été bloqué.

La question d'une organisation régionale et la suppression du Commissariat général

À côté de la question religieuse figure une autre problématique, moins souvent signalée, mais néanmoins essentielle. À côté du droit local « matériel » se posait la question du droit local « institutionnel ».

L'Alsace et la Lorraine avait durant l'époque allemande connu des institutions propres : un statut de « Land », disposant d'un Parlement, investi d'une compétence législative, et d'un Gouvernement régional, certes placé sous l'autorité de l'Empereur mais s'exerçant à travers une administration territoriale dont la direction était à Strasbourg. La suppression de ces institutions était intervenue dès le départ des autorités allemandes et s'était traduite par une centralisation des compétences correspondant au niveau parisien. Pour limiter cet effet, un « Commissariat général d'Alsace et de Lorraine » avait été constitué par un décret du 23 mars 1919. Cette organisation installée à Strasbourg, dirigée par un Commissaire général directement rattaché au président du Conseil et ayant rang de ministre, permettait une gestion déconcentrée des problèmes des territoires recouverts. Elle avait pour mission d'exercer « l'administration générale des territoires d'Alsace et e Lorraine » et disposait à cet effet de l'ensemble des services afférents à cette administration installés à Strasbourg et d'un budget propre. Le premier Commissaire général était Alexandre Millerand. Un organe consultatif, le Conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine, puis le Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine, assurait une représentation de personnalités locales auprès du Commissaire général.

Ce Commissariat général était au centre d'un vif antagonisme :

- pour les uns, il rappelait les institutions du *Reichsland Elsass-Lothringen* (la Terre d'Empire d'Alsace-Lorraine) et devait donc être supprimé au plus vite pour rétablir un système centralisé traditionnel ;
- pour les autres, cette organisation pouvait au contraire constituer une expérience de « régionalisation », susceptible d'être étendue aux autres régions françaises. C'est pour ce dernier motif que Millerand avait accepté d'en prendre la tête en 1919, mais il a été appelé rapidement à d'autres responsabilités.

Pour nombre d'Alsaciens et Lorrains, le Commissariat général représentait une amorce d'organisation décentralisée que la plupart d'entre eux appelaient de leurs vœux. Si le système du *Reichsland* leur avait paru critiquable, il leur avait cependant offert une autonomie considérablement plus grande que le régime mis en place par les autorités françaises. Beaucoup d'Alsaciens et de Lorrains avaient donc le sentiment d'une régression qu'il fallait corriger.

Or, dès le départ d'Alexandre Millerand, le démantèlement du Commissariat général avait commencé. En 1924, la suppression de cet organisme, déjà fortement affaibli dans les années précédentes, fut décidée et réalisée par une loi du 24 juillet 1925. Le retour à une organisation centralisée parisienne était mal perçu et allait susciter en 1926 le « manifeste du *Heimatbund* » comportant la demande de la création d'une institution régionale pour l'Alsace-Lorraine. Ces revendications allaient faire l'objet d'une répression croissante.

La question linguistique

Le malaise alsacien était aussi alimenté par la problématique linguistique. Non que les Alsaciens étaient hostiles à la langue française. Nombre d'entre eux avaient au contraire fait de gros efforts pour la conserver pendant la période allemande. Après le retour à la France, il existait un effort général d'acquisition de cette langue après 1918. Mais les Alsaciens avaient, pour la très grande majorité d'entre eux, comme langue maternelle l'allemand dialectal ou standard, auxquels ils étaient également très attachés. Ils voulaient conserver le bilinguisme traditionnel de cette région, lequel constitue le cœur de l'identité alsacienne. Or, l'assimilation législative s'accompagnait d'une assimilation linguistique et culturelle. Du jour au lendemain, par exemple, l'école était devenue francophone, l'allemand en étant largement banni. L'administration d'État était entièrement francophone. Les protestations étaient nombreuses de ce fait.

On peut comprendre que, dans ce contexte de plus en plus délicat, les considérations d'unification législatives ont paru progressivement secondaires et le maintien de la législation locale a été tacitement admis comme une forme d'accommodement. Les gouvernements ultérieurs, échaudés par le tournant de 1924, ont mis en sourdine le processus d'unification législative. De 1925 à 1940, ce ne sont plus que quelques textes, de portée secondaire, qui ont été introduits.

On peut donc dire que c'est la déclaration Herriot qui a définitivement consolidé le droit local : c'est le moment de la « *formalisation* » du droit local alsacien-mosellan dans l'ordre juridique français, comme l'explique Émilien Rhinn (dans sa thèse soutenue le 27 novembre 2018). Du fait de la montée des insatisfactions prenant de plus en plus la forme d'une revendication autonomiste, les autorités françaises ont cédé sur la législation locale pour mieux s'opposer à l'autonomie régionale. On peut ainsi avancer l'idée que le droit local a joué le rôle d'« *ersatz* » à l'autonomie locale.

Conclusion

Durant la période 1940-1944, le droit local, comme le reste de la législation française, a été abrogé par les autorités nazies, l'Alsace et la Lorraine ayant été annexées à l'Allemagne. Puis, ce droit local a été rétabli dans son état de 1940 par l'ordonnance du 15 septembre 1944 « *relative au rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle* ». À partir de 1945, un large mouvement de modernisation de la législation française a été engagé, lequel a touché aussi le droit local. Le mouvement d'unification législative a ainsi repris dans ce cadre. Beaucoup de dispositions de droit local ont été supprimées à l'occasion de cette modernisation du droit commun (sécurité sociale, apprentissage, droit communal, etc.). Ces abrogations ont rencontré peu de résistance, face, d'une part, à l'argument difficilement contestable de la « *modernisation* », d'autre part, compte tenu de ce que l'opinion alsacienne-lorraine était « *assommée* » par un assujettissement successif à la domination nazie et à l'épuration. Pour qu'on reparle de droit local, il a fallu attendre les années 1980



et le mouvement de régionalisation, lequel a redonné une certaine légitimité à l'idée de différenciation territoriale fondée sur une identité locale.

Aujourd'hui, l'unité législative est réalisée, pour l'essentiel, même s'il subsiste des domaines non négligeables régis par des lois particulières, sans que les conditions d'une unification paraissent données : cultes, publicité foncière, statut des notaires, régime local de sécurité sociale, etc. Mais est-ce encore un problème ? Le droit local n'est qu'un droit national d'application territoriale. Le législateur national a adopté dans bien d'autres cas des dispositions particulières pour une partie du territoire national. Il existe même un courant favorable à un « *droit à la différenciation territoriale* », comme cela est reflété par l'actuel projet de réforme constitutionnelle. L'unité de la République n'est pas affectée par le droit local. Les trois départements sont bien intégrés dans l'ensemble national, non pas malgré, mais grâce au droit local.

Reste la question de la conformité de ce droit territorial avec le principe constitutionnel d'égalité. Curieusement, cette question ne s'est posée que depuis 2011. Avec sa décision SOMODIA du 5 août 2011, le Conseil constitutionnel a « *découvert* » que le droit local était inconstitutionnel. Il en a toutefois assuré la survie grâce à un « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* ». Cent ans après son émergence dans le droit français, le droit local est ainsi redevenu un droit provisoire.

La pension militaire et l'émergence du droit à réparation 1914-1939

Pascal MOUNIEN

La Première Guerre mondiale entraîne une rupture profonde avec l'ordre ancien et apparaît comme la « *matrice du XX^e siècle*¹ ». Certes, les guerres révolutionnaires et impériales constituent les fonts baptismaux de la levée en masse et, en 1792, les principes de la conscription se dessinent progressivement, mais avec la Première Guerre mondiale, l'Humanité assiste sans conteste à la première généralisation de « *l'expérience corporelle du combat* ». C'est avec les deux conflits mondiaux que s'est produit le vrai franchissement de seuil en matière de brutalité². Les façons de combattre changent et, partant, celles de mourir.

En 1914, la France entre alors dans une guerre totale car elle mobilise à elle seule la majorité des ressources nationales, les hommes et la science au service de la guerre. Cette période bouleverse la société et marque un changement radical avec les époques antérieures et, dans bien des domaines, la guerre apporte son lot de misères et d'innovations : évolution de la technologie de guerre, intervention massive et dirigiste de l'État, amélioration de la place des femmes dans la société, mais aussi destructions matérielles et pertes humaines considérables. La société change donc pour celui qui a connu le progrès visible du XIX^e siècle. La mobilisation massive d'une grande partie de cette population inscrit dans les consciences le sacrifice que les mobilisés témoignent à la société.

Ainsi, le bilan de la guerre pour la France est lourd : on compte 3 153 000 blessés, dont un million deviennent invalides de guerre et 228 000 invalides à 50 %. Parmi eux, on dénombre 130 000 mutilés et 60 000 amputés³. Plus exactement, il faut compter 2 391 000 blessés au combat, 63 4000 par accident, 128 000 gazés. Ces blessés sont devenus : 94 000 mutilés, 264 000 handicapés et 110 0000 invalides, incapables de retrouver un travail. Parmi ces diminués physiques de la guerre, on

-
- 1 Jean-Baptiste Duroselle, *La Grande Guerre des Français, 1914-1918. L'incompréhensible*, Perrin, Paris, 2002. L'auteur décrit les quatre années de guerre qu'il a personnellement connues.
 - 2 Bruno Cabanes, *Une histoire de la guerre, du XIX^e siècle à nos jours*, Seuil, 2018.
 - 3 Ernest Labrousse, Fernand Braudel, *Histoire économique et sociale de la France : la croissance industrielle. Le temps des guerres mondiales et de la grande crise. 1-2. Années 1880-1950*, PUF, coll. « Quadrige », Paris, p. 602 ; Georges Duby, Armand Wallon, *Histoire de la France rurale*, Seuil, Paris, 1976, p. 49. Sur les 5 200 000 actifs agricoles masculins recensés en 1911, entre 1 500 000 et 2 000 000 sont ainsi enlevés à la production dès le début du conflit.

compte : 20 000 trépanés, 14 000 gueules cassées, 42 000 aveugles ou borgnes, 19 700 manchots, 24 000 unijambistes et 61 200 mutilés fonctionnels⁴.

Ces chiffres permettent de mieux saisir la phrase que Georges Clemenceau prononce alors au Sénat, le 20 novembre 1917 : « *Ils ont des droits sur nous*⁵ », mais aussi l'importance que prend la question du préjudice corporel qu'aucun événement historique n'avait pu envisager par le passé⁶.

Le regard de la société change dès lors sur ces soldats qui reviennent du front avec des blessures béantes et des mâchoires écrasées. Il est indispensable que le droit prenne en considération l'étendue du préjudice subi par le citoyen du fait de la guerre. La législation en faveur des anciens combattants connaît des tâtonnements et s'inspire des précédents législatifs avant d'aboutir à la loi du 31 mars 1919 qui organise un système de versement de pensions militaires. L'avancée se veut empirique et les effets juridiques plus stables et cohérents.

C'est donc le bilan de la guerre de 1914-1918 qui a conduit le Parlement à voter les lois du 31 mars 1919 et du 24 juin 1919 sur les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ces lois sont fondées sur la reconnaissance d'un droit à réparation, qui sera par la suite complété en 1930 et 1932 par une retraite spécifique, la retraite du combattant. La réparation doit s'opérer suivant des modalités simples et équitables, qui tiennent compte du progrès médical et de la professionnalisation des armées.

Toutefois, l'ambition du Législateur est pleine d'espoir et va au-delà d'une simple consécration, il veille à rendre la loi effective, plus pragmatique et moins programmatique en faisant peser sur les pouvoirs publics non plus une simple reconnaissance comme au XIX^e siècle, mais une obligation morale, matérielle et sociale du droit à la protection sociale.

Au vrai, il s'agit d'une loi qui intéresse bon nombres d'acteurs sociaux, les médecins, les juristes, les militaires. Sa particularité est de représenter un consensus de la Nation, une seconde Union sacrée consacrée par la Chambre bleu horizon.

Par ailleurs, la loi établit également la réinsertion sociale et professionnelle de l'ancien combattant grâce à la rééducation physiologique et le bénéfice des emplois réservés dans les administrations publiques et des emplois obligatoires dans les entreprises privées.

Le contexte de la guerre a permis ce changement dans la considération des devoirs de l'État, car déjà, au moment de la guerre et dans de nombreux domaines, l'État prenait en charge l'économie et le social.

4 Renaud Bueb, « Droit, travail et handicap, de l'assistance à l'insertion », in *Cahiers du travail social*, 40, 1998, p. 13.

5 Georges Clemenceau, *Discours de guerre*, PUF, Paris, 1968, p. 130-133.

6 Pascal Mounien, « Indemnisation du préjudice corporel et garanties procédurales, l'exemple des anciens combattants de la Première Guerre mondiale », *Revue générale de droit médical*, n° 56, p. 163-174.

Les exemples de droits, pris en charge par l'État, proclamés au XIX^e siècle existent mais jamais un tel droit à réparation n'avait été auparavant proclamé avec autant de force et de conviction.

La loi de 1919 a pour corollaire principal la mise en place progressive d'institutions. Certaines sont des administrations, comme les offices nationaux et départementaux, d'autres sont des structures d'accueil hospitalier ou des centres d'appareillage pour mutilés.

Bien sûr, tous les anciens combattants n'ont pu bénéficier de cette réparation du préjudice et ce pour de nombreuses raisons, certains n'osent pas en faire la demande ou ignorent tout simplement la procédure à suivre ou les documents à produire pour pouvoir en bénéficier. Tel est le cas, par exemple de ceux qui sont isolés et qui manquent d'encadrement par des associations d'anciens combattants. En revanche, d'autres disposent de plus de soutien et peuvent contester une décision leur refusant le droit à pension. Ainsi, si le Législateur de 1919 souhaite rendre opposable ce droit, il faut permettre au citoyen lésé et débouté de ses revendications de saisir utilement la justice afin de faire analyser sa situation par des médecins et des juges impartiaux.

C'est la raison pour laquelle est créée une nouvelle juridiction destinée à connaître pleinement de ce nouveau contentieux.

Déjà par le passé, le Conseil d'État traitait du contentieux des pensions militaires, mais avec le nombre important de combattants concernés par la loi des pensions, il a été nécessaire de créer une juridiction spécialisée pour ce type de contentieux, permettant ainsi de désengorger les voies d'accès aux tribunaux.

Ainsi, lorsqu'un impétrant ne s'estime pas satisfait du refus de l'administration de lui accorder une pension, il peut exposer sa cause devant les tribunaux de pension en première instance.

Ce premier degré réunit des magistrats du tribunal de première instance du chef-lieu du département (son président et un autre juge), un membre du conseil de préfecture (juridiction administrative), un médecin et un pensionné tiré au sort. Après une tentative de conciliation, le tribunal rend sa décision. Si le requérant estime que la décision de première instance n'est pas en sa faveur, il peut alors interjeter appel devant la cour régionale d'appel.

L'application de la législation appartient donc à ces différents degrés de juridictions des pensions et en dernier ressort au Conseil d'État. Les juridictions des pensions ont à juger en fait et en droit et demeurent souveraines dans leur appréciation. La seule obligation qui leur est faite étant de motiver leurs décisions sous le contrôle du Conseil d'État. Ces juridictions doivent plus précisément interpréter les textes législatifs et en assurer l'application en vérifiant la légalité des textes réglementaires.

Le Conseil d'État est lui à la fois juge de droit commun en matière administrative et juge de cassation des juridictions des pensions. Cette seconde particularité fait toute l'originalité du contentieux des pensions, car en tant que juge de cassation, la juridiction a pour rôle déterminant de dicter l'interprétation de la loi et, contrairement aux règles de procédure civile, les décisions du Conseil d'État s'imposent aux juridictions inférieures. Toutefois, le Conseil d'État ne fait

que connaître les problèmes dont il est saisi et sa jurisprudence peut connaître un revirement jurisprudentiel.

La jurisprudence n'est donc pas figée mais évolutive.

La question de l'interprétation des arrêts et de la volonté d'en faire une règle de droit générale a pu se poser dans les journaux d'anciens combattants.

Les modalités du pourvoi appellent également des considérations.

Les traités de contentieux administratif de l'époque et parmi eux Appleton⁷, enseignent qu'en droit commun, seules les décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort peuvent être frappées d'un recours en cassation. Si elles ont été rendues en premier ressort, c'est par la voie de l'appel qu'elles doivent être attaquées. Il n'y a que dans le cas où il s'agit d'un pourvoi en cassation formé dans l'intérêt de la loi que ce pourvoi est recevable, et ce même contre une décision susceptible d'appel. Dans ce cas, le pourvoi est intenté par le ministre intéressé et non plus le particulier.

En matière de pensions militaires, la situation est différente. Il résulte en effet des dispositions combinées de l'article 43 de la loi du 31 mars 1919 et de l'article 42 du décret du 2 septembre 1919 que les bénéficiaires de la loi et le ministre peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État, soit contre la décision de la cour régionale statuant en appel du tribunal départemental, soit directement contre la décision du tribunal départemental, lorsque cette décision n'a pas été frappée d'appel devant la cour régionale.

Les manuels de l'époque renseignent également sur les modalités du pourvoi pour celui qui souhaite faire valoir ses droits.

Les cas d'ouverture sont limitativement prévus par la loi, il peut s'agir d'un recours en annulation, pour vice de forme, pour excès de pouvoir ou pour violation de la loi.

Le recours en annulation prévu à l'article 35, § 2, de la loi du 31 mars 1919 expose le délai d'action qui est au plus tard dans les deux mois de la signification de la décision attaquée (non à partir du jugement ou de l'arrêt, mais à compter du jour où le demandeur reçoit, par exploit d'huissier, la signification du jugement, ce qui n'empêche pas que le pourvoi soit formé sans attendre la signification).

Ce recours peut être réalisé par simple déclaration, écrite ou verbale, faite au greffe du tribunal ou de la cour, selon que l'on attaque un jugement ou un arrêt. Il n'est pas nécessaire d'indiquer les motifs du pourvoi, mais encore faut-il adresser à l'appui du pourvoi un mémoire ampliatif indiquant, en les développant, les motifs du pourvoi⁸.

7 Jean Appleton, *Traité du contentieux administratif*, voir également H. Berthelemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur Rousseau, Paris, 1913.

8 Violation de la loi, excès de pouvoir ou encore vice de forme.

En l'absence de ce mémoire, le pourvoi est considéré comme irrecevable⁹.

La jurisprudence du Conseil d'État évolue et se précise au fil des dossiers. Les sources permettant une telle étude sont nombreuses et variées. Concrètement, les arrêts et avis du Conseil d'État exposent des situations d'anciens combattants à la recherche d'une protection sociale. Ces cas concrets sont également relayés par la presse locale et nationale spécialisée dans la protection sociale des anciens combattants.

Enfin, pour accompagner l'impétrant dans ses démarches, des manuels régulièrement publiés font l'exégèse de la loi du 31 mars 1919.

Ces documents d'époque sont précieux, car ils mettent en évidence une certaine solidarité déployée en faveur des anciens combattants ainsi qu'une méthodologie rigoureuse dans la mise en forme du pourvoi.

Une application globalisante de la législation sur les pensions militaires

L'étude des arrêts rendus par le Conseil d'État permet de constater que la loi des pensions est une loi qui s'inscrit dans une optique globalisante et donc favorable à l'ancien combattant en tentant d'uniformiser son traitement.

Le champ d'application est tout d'abord de plus en plus élargi en même temps que la définition de l'ancien combattant se veut plus précise.

Par ailleurs, des notions importantes s'affinent également comme la recherche et l'établissement de la preuve des faits de guerre, l'octroi et les modalités de la retraite du combattant ou encore le sort réservé aux aliénés militaires.

Autant de sujets qui intéressent le Conseil d'État qui doit faire face à la fois à l'abondance du contentieux et à la technicité des lois, à tel point qu'on pourrait parler à cette époque d'inflation législative.

L'application globalisante de la loi se manifeste également s'agissant du lien de causalité. Ainsi, toute infirmité constatée en service est désormais présumée imputable par origine ou aggravation du fait du service et le rattachement de l'infirmité en service¹⁰.

9 D'autres conditions sont également à préciser à propos du coût du pourvoi. Au Conseil d'État, le coût du pourvoi est de 7 F 20 de frais d'enregistrement. Si le recours échoue, le coût est de 150 F. Tout recours qui échoue s'élève à 150 F, ce qui correspond à une sorte d'amende dans le cas d'un recours mal fondé.

10 Arrêt Leeca du 28 avril 1926. *A contrario*, une affection qui a son origine dans les suites d'un torpillage ne peut donner lieu à une indemnité sur la Caisse de prévoyance; renvoi du requérant devant le ministre des Pensions à l'effet de bénéficier des dispositions de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires. Sieur Voyres, 16 mars.

Officiers retraités en vertu de la loi du 31 mars 1919 : tous les militaires ou marins, aussi bien ceux qui ont le grade d'officier que les sous-officiers ou simples soldats et matelots, doivent subir cette imputation (sieur Le Rumeur, 5 août).

Toujours dans le sens de la globalisation, la loi concerne les militaires et marins mobilisés, mais aussi les veuves, orphelines et ascendantes de ceux qui sont morts pour la France. Elle ne s'applique pas aux victimes civiles de la guerre. Dans son titre V, la loi prévoit l'application de la loi pour d'autres catégories de personnes comme les fonctionnaires, les agents et ouvriers civils des ministères de la Guerre et de la Marine ou encore le personnel du service de santé et les infirmières¹¹. Les militaires indigènes de l'Afrique du Nord ainsi que les étrangers ayant servi dans l'armée en 1914-1918 sont également visés par la loi.

La jurisprudence du Conseil d'État a cette particularité de s'articuler avec d'autres modes de réparation du préjudice et parmi ceux-ci, il faut mentionner la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. Par exemple, s'agissant du sort réservé aux affectés spéciaux des chemins de fer où le bénéfice de la loi du 31 mars 1919 s'effectue en faveur du montant le plus élevé. Dans ce cas, l'attribution du droit à une pension militaire ne peut se réaliser que dans la mesure où le montant de celle-ci est plus élevé que le montant de la rente¹². La mesure se veut favorable non seulement sur le fonds du contentieux mais également en matière procédurales où de réelles et effectives garanties sont prévues.

La loi et l'interprétation des arrêts du Conseil d'État permettent de faire émerger un droit procédural favorisant ainsi l'accès à la justice et à une meilleure qualité du service public de la justice. Concrètement, deux aspects de ces garanties sont visibles, l'accès à la justice et le déroulement du procès. Tout d'abord, les modalités d'accès à la justice sont favorisées en ce sens qu'elles se manifestent par la possibilité qui est reconnue à l'ancien combattant de défendre ses droits grâce au principe du contradictoire. La meilleure illustration de cette garantie, étant la présence de l'avocat à chaque étape de la procédure. Malgré tout, une exception existe dans le cadre des recours exercés devant le Conseil d'État, il est important de faire appel au ministère d'un avocat au Conseil qui maîtrise parfaitement les tenants et les aboutissants de la cassation¹³.

À cette garantie s'ajoute celle d'être convenablement traduit devant la justice. Le Conseil d'État est venu préciser ce qui faut entendre par traitement juridique du requérant. Par exemple, la citation doit à peine de nullité comporter des indications suffisantes pour permettre au requérant de se présenter à l'audience¹⁴.

11 Certains requérants ont pu subir un non-lieu à statuer sur lesdites conclusions (sieurs Lasserre, 19 janvier; Pietrucci, 1^{er} juillet, Vignault, 2 décembre) 1. CE, 21 janvier 1927, affaire Villetelle.

12 CE 11 décembre 1923 : « *considérant qu'il résulte que les intéressés pour lesquels le service de la rente d'accident du travail est remplacé par tout autre mode de réparation, à la suite d'accord intervenu par application de l'article 31 de la loi du 9 avril 1898 n'ont droit à une pension militaire que dans la mesure où le montant de celle-ci est plus élevé que le montant de la rente tel qu'il avait été fixé antérieurement audit accord* ». Dans le même sens, voir également *Journal des mutilés*, samedi 29 mars 1924. Application des articles 50 et 52 de la loi du 31 mars 1919, un avis du Conseil d'État : les mobilisés détachés en usine peuvent prétendre, en cas d'accident du travail, à une pension militaire d'invalidité.

13 CE Buchot du 23 février 1927.

14 CE Daumas du 24 juillet 1929.

Ensuite, la garantie procédurale est visible avec la preuve du caractère invalidant de la blessure. Il faut ici distinguer l'origine et l'aggravation de la blessure. En effet, la preuve d'invalidité doit porter sur l'origine de la blessure par le fait ou à l'occasion du service, mais aussi sur la recherche de l'aggravation par le service. Dans ce dernier cas, toute étude d'imputabilité qui ne porterait que sur la question d'origine est incomplète et encourt la censure du Conseil d'État ¹⁵.

Le domaine de la preuve de la blessure invalide connaît également une évolution avec les différents modes de preuve.

À ce titre, à de nombreuses reprises, le Conseil d'État n'a pas manqué de rappeler que la preuve est admissible par tous moyens, et qu'elle ne peut être écartée sans un motif valable. La jurisprudence va même plus loin, non seulement les moyens de preuve autres que les documents officiels ne peuvent être écartés, mais ces documents doivent être examinés, toute omission peut dès lors entraîner la cassation pour insuffisance de motifs. Les moyens de preuve sont nombreux, il peut s'agir de tout élément de preuve établi par écrit, d'un document administratif, de certificats médicaux, d'attestations, de témoins ou encore de présomptions simples.

Enfin, la sécurité juridique a pour corollaire l'instauration de la présomption légale d'origine jusqu'en 1940 ¹⁶ qui envisage un système favorable dans la reconnaissance de la preuve à rapporter.

15 CE Sauner du 29 octobre 1931, Paillet du 21 février 1932.

16 En effet, à partir de 1940, un décret supprime cette présomption pour certains militaires : depuis de longues années, la question de la présomption d'origine a préoccupé le législateur. La loi du 31 mars 1919 avait, en son temps, défini ce principe pour les anciens combattants de 1911-1918. Depuis, plusieurs textes législatifs ou réglementaires ont été votés par les assemblées élues ou promulgués par les gouvernements. Le texte le plus important fut l'article 150 de la loi du 31 décembre 1937 disposant que le deuxième paragraphe de l'article 72 de la loi du 28 février 1933 cessait d'être applicable aux militaires appelés ou engagés, pour les affections constatées à partir de la fin du troisième mois de service effectivement accompli et jusqu'à leur libération du service actif; dans ce délai toutes les maladies constatées chez ces militaires étaient présumées, sauf preuve contraire, avoir été contractées ou s'être aggravées par suite des fatigues, dangers ou accidents de service. Cette présomption médicale reposait sur la réalité des maladies ou infirmités constatées par les médecins militaires et sur le dossier médical constitué au moment de l'incorporation. L'État pouvait fournir la preuve contraire par tous moyens. Mais le décret du 20 juin 1940 supprima ces favorables dispositions et l'acte dit loi du 9 septembre 1941 confirma définitivement l'esprit et la lettre de ce décret. C'est ainsi que, depuis cette date, la présomption d'origine est supprimée pour les soldats appelés sous les drapeaux. Ce régime entraîne des conséquences injustes puisque, en fait, il supprime à tous les jeunes soldats la possibilité de bénéficier d'une pension à la suite de maladie ou d'affection contractée sous les drapeaux. Une telle situation ne peut se prolonger alors que la durée actuelle du service militaire est au moins de dix-huit mois, ce qui aggrave les risques de maladie chez les jeunes recrues. Pour ne citer qu'un exemple, ce décret et la loi précités ont supprimé la présomption d'origine en temps de paix et élevé pour cette période le minimum indemnisable de 10 à 30 %. Depuis 1940, de nombreux soldats se voient refuser ainsi leur droit à pension en vertu de ce décret pris sous Vichy.

Par ailleurs, le bénéfice de cette présomption ne peut être obtenu que par une constatation médicale. Dès lors, la présomption ne peut lui être refusée sans que soit recherchée cette relation de cause à effet¹⁷.

Une fois analysé l'esprit général et globalisant de la loi, l'analyse des arrêts proclame un traitement favorable des bénéficiaires de la loi.

Une loi avantageuse en faveur de la protection sociale des anciens combattants

Encore une fois, la loi de 1919 est avantageuse et visionnaire sur plusieurs points en matière de protection sociale.

Elle améliore déjà les déconvenues des années passées. Par exemple, elle se veut plus favorable concernant les désagréments de l'application du barème Quiquet, qui lèse les soldats atteints de plusieurs infirmités lorsque le produit des différents pourcentages comportait un nombre dépassant de quelques dixièmes seulement les fractions indemnisables de 5 ou 10 %. C'est ainsi qu'un invalide dont les infirmités totalisées atteignaient 95,25 % ne recevait que 95 % alors que, dans l'esprit de la loi, il eut dû être indemnisé à 100 %¹⁸.

De même qu'en cas d'infirmité unique à plusieurs éléments, le principe qui demeurait a été rendu simple par le Conseil d'État, les infirmités distinctes étaient évaluées en multiples par application de l'article 11 tandis qu'au sein d'une même infirmité, les éléments s'additionnaient arithmétiquement. Toute la question était donc de savoir dans quels cas des affections devaient être considérées comme infirmités distinctes et sous quelles conditions on devait y voir des éléments d'infirmité unique. Il s'agit d'une question de fait. En effet, certains cours avaient cru bon de pouvoir caractériser l'unicité d'infirmité en constatant que des lésions siégeaient sur un même membre ou qu'elles étaient la conséquence d'une même blessure.

Le Conseil d'État condamna cette thèse en simplifiant le raisonnement¹⁹ et en retenant que « *dès lors où des lésions ne constituent pas la conséquence nécessaire les unes des autres et constituent des troubles corporels pouvant exister séparément* » elles se trouvaient soumises à l'article 11. Seuls y échappaient les éléments d'une infirmité unique indissolublement liés au sein de cette infirmité, conséquences nécessaire les uns des autres au point qu'ils n'auraient pu exister séparément.

La jurisprudence y est bien assise et sert d'éclairage à la législation en la rendant plus compréhensive et claire dans le traitement des anciens combattants.

17 CE Grosvallet du 17 février 1926; CE Olivier du 24 mai 1927; Hoed du 30 janvier 1929.

18 *Journal des mutilés et des réformés*, samedi 28 février 1925, CE 8 août 1924.

19 CE arrêts Penot, 29 janvier 1936, CE Delay du 16 juin 1938, Desvergnés du 28 juin 1939, Renucci et Jamot du 19 juillet 1939.

L'application du meilleur barème prévaut avec la nouvelle loi ²⁰.

Si la situation des anciens combattants, d'une manière générale, est améliorée, certaines catégories de personnes constituent de véritables privilégiés.

Le Conseil d'État privilégie certaines catégories sociales d'anciens combattants à l'instar des anciens combattants fonctionnaires qui peuvent bénéficier d'une prime ²¹ pour leur installation. Pour rappel, pendant la guerre, les fonctionnaires percevaient déjà des indemnités de résidence pendant la durée de leur mobilisation.

Aussi afin de sauvegarder leurs droits, ceux-ci sont régulièrement sollicités par les associations d'anciens combattants en vue de former des pourvois de contestation devant le Conseil d'État, notamment en excès de pouvoir afin de faire face aux instructions ministérielles ²². Déjà, le groupe des anciens combattants est bien représenté par les associations et dispose d'une action politique non négligeable ²³.

D'autres thématiques avantageuses concernent encore les fonctionnaires, comme l'assimilation de tous les fonctionnaires dans la zone des armées ²⁴ ou encore leurs droits aux avantages de carrière comme la prise en compte des annuités de campagne, le bénéfice des bonifications pour services militaires ²⁵ ou le décompte du service militaire en faveur des fonctionnaires militaires ²⁶.

Si le Conseil d'État assure une réinsertion sociale aux bénéficiaires originaires de la loi de 1919, il traite également favorablement la situation de ceux qui ont du mal à se réinsérer. Bien plus qu'une application de la loi, ce sont des éléments de protection sociale que le Conseil d'État met en avant.

La jurisprudence du Conseil d'État traite des maladies ou infections qui ont un lien de causalité direct avec le passage dans les armées. Cela peut concerner les mutilés des yeux. En effet, la juridiction n'hésite pas à favoriser l'interprétation

20 Pour une illustration de l'application du meilleur barème, voir le *Journal des mutilés et des réformés* du samedi 15 mai 1926.

21 Arrêt du Conseil d'État en date du 8 février 1924.

22 Samedi 25 avril 1925, *Journal des mutilés et des réformés*.

23 Par leur vocation éditoriale, les journaux de l'époque militaient déjà en faveur des anciens combattants. Ces journaux constituent des outils indispensables dans la lutte des droits et dans l'encouragement des anciens combattants à l'expression de leurs droits. Ces doléances ne manquent pas d'influencer les associations d'anciens combattants sur la jurisprudence du Conseil d'État.

L'analyse des journaux de l'époque met en avant les informations relayées dans des colonnes spéciales qui informent les bénéficiaires sur l'étendue et la consistance de leurs droits. Ainsi, l'évolution jurisprudentielle de certaines questions de droit sont bien connues de ces journaux et permettent d'anticiper l'opportunité d'un recours devant le Conseil d'État.

24 CE 30 octobre 1931.

25 *Journal des mutilés et des réformés* : samedi 9 octobre 1926.

Avis du Conseil d'État du 1^{er} décembre 1925 qui interprète largement les termes de la loi du 17 avril 1924.

26 *Journal des mutilés et des réformés* : samedi 10 janvier 1925. Avec la loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions civiles et militaires, le fonctionnaire peut faire décompter dans sa pension civile ses services militaires.

du barème d'indemnisation de la blessure pour ceux qui ont une vision réduite à moins de 1/20. Ceux-ci ont droit à 65 % au lieu de 45 % de taux d'invalidité auparavant ²⁷.

Les garanties sont renforcées dans le cas de certaines maladies comme la tuberculose avec la mise en place d'une super-expertise ²⁸ et la possibilité de bénéficier des dispositions de l'article 1^{er} du décret du 23 août 1925 qui n'est alors accordé aux pensionnés à 100 % ²⁹ à condition que l'intéressé se soigne sous la surveillance des organismes antituberculeux.

Dans le cadre de certaines maladies comme la bronchite, le Conseil d'État a rendu, le 2 mars 1932, un arrêt important pour ceux atteints d'une bronchite chronique.

Que faut-il entendre par le barème le plus avantageux ? Avant le vote de la loi du 31 mars 1919, les pensions d'invalidité étaient régies par une loi du 11 avril 1831. Les infirmités ouvrant droit à pension formaient un tableau bien déterminé dénommé échelle de gravité de 1887. Avec la guerre de 1914, il est apparu nécessaire de modifier les pourcentages alloués pour faire cesser les effets de certaines dispositions jugées alors peu équitables.

Par la suite, deux guides-barèmes ont été institués après l'échelle de gravité de 1887, le guide-barème de 1915 et de 1919. Ainsi, pour une même infirmité, les pourcentages sont sensiblement différents dans certains cas, ce qui ne manque pas de créer une différence de traitement entre deux soldats de générations différentes. Par l'application différenciée de ces barèmes, il y avait là une pratique fantaisiste jugée alors préjudiciable pour les intéressés. Le Conseil d'État prône donc l'application du barème le plus favorable pour le requérant ³⁰.

Le Conseil d'État s'intéresse à tous les types de sujets médicaux et parmi ceux-ci l'évolution jurisprudentielle est particulièrement intéressante lorsque le requérant est un aliéné de guerre.

Ainsi, en matière d'hospitalisation, le bénéfice de l'article 10 de la Charte des mutilés est applicable aux mutilés du cerveau sous certaines conditions. Si l'aliéné est interné aux frais de l'État, par suite d'une maladie mentale imputable au service, une instruction ministérielle du 15 décembre 1927 décide qu'il ne peut bénéficier de cette disposition, l'internement équivalent alors à une hospitalisation ³¹. De même, une circulaire du ministre des Finances en date du 27 décembre 1927 refuse l'allocation à l'invalidé de guerre, atteint par ailleurs d'aliénation mentale étrangère au service et interné aux frais de l'État pour cette même infirmité. Lorsqu'en revanche l'aliéné est hospitalisé à ses frais, la

27 *Journal des mutilés et des réformés* : samedi 3 janvier 1932. Avis du Conseil d'État du 16 septembre 1931.

28 CE 28 janvier 1937

29 *Recueil Lebon* 1936, article 1^{er} du décret du 23 août 1925.

30 Article 65 loi du 31 mars 1919.

31 CE, arrêt Goichon, 3 juin 1953, *Rec.*, 731.

jurisprudence admet qu'il peut alors bénéficier de l'article 10 de la loi du 31 mars 1919, soit de l'hospitalisation à ses frais ³².

Cette législation est favorable également aux grands mutilés de guerre. Là encore, les arrêts se veulent protecteurs pour le bénéficiaire du statut. Par exemple, dans l'arrêt du 19 janvier 1938, l'arrêt Claire, la qualification d'une infirmité telle qu'elle ressort de la liquidation de la pension ne peut être remise en cause lors d'une demande de bénéfice de statut ³³. Le Conseil d'État assure également les majorations pour ces sujets ³⁴.

Leur régime d'hospitalisation est régi par l'article 64 de la loi du 31 mars 1919 qui lui-même puise ses origines dans un décret du 25 novembre 1889 portant règlement du service de santé de l'armée à l'intérieur. Le texte prévoyait que des soins temporaires pouvaient être donnés dans un établissement hospitalier aux anciens militaires atteints de maladie aiguë ou ayant besoin d'opérations urgentes. Ce texte visait les anciens militaires jouissant d'une pension de retraite, d'une solde de retraite, d'une solde de réforme, ou d'une gratification de réforme renouvelable. Par ailleurs, une retenue journalière sur la pension, la solde ou la gratification destinée à rembourser les frais d'hospitalisation à l'État était prévue. Cette disposition constitue non un droit mais une faveur. L'article 64 de la loi a posé le principe du droit à la gratuité des soins en fonction du droit à réparation.

Le principe posé par l'article 64 réside dans le fait que l'État assume une obligation envers le pensionné à laquelle correspond un droit pour le bénéficiaire. En effet, l'État s'engage sous forme de prestations en nature à donner les soins eux-mêmes (soins médicaux, chirurgicaux ou pharmaceutiques) et ce à titre gratuit.

Le Conseil d'État s'est prononcé sur le bénéfice du système de soin. Les soins gratuits sont réservés aux infirmités pensionnées. Cette condition résulte du fait que le droit aux soins gratuits est le corollaire de la pension. Par ailleurs, l'article 64 accorde la gratuité des soins exclusivement pour les accidents et complications résultant de la blessure ou de la maladie qui a motivé la pension. La jurisprudence du Conseil d'État estime que les accidents ou complications doivent être interprétés dans un sens large et ouvrent droit aux soins gratuits même s'ils ne sont que partiellement dus à l'infirmité pensionnée, conjuguée à une cause étrangère ³⁵. Seuls les accidents ou complications qui ne sont pas d'ordre médical mais dus à un cas fortuit ne permettent pas une augmentation du taux de la pension ³⁶.

Dans le même temps, la législation élargit les cas d'ouverture de cette hospitalisation. Si les premiers bénéficiaires de cette loi sont les anciens militaires de la loi du 31 mars 1919, rapidement, les lois successives permettent d'inclure

32 CE, arrêt Chaput, 1^{er} février 1928, *Rec.*, 150 ; arrêt Monbrun, 30 octobre 1934 ; arrêt Toustou, *Rec.*, 389 ; 27 mars 1936 ; cour régionale de Besançon, 26 juin 1924.

33 Dans le même sens, voir également l'affaire Paillocher du 16 juillet 1938.

34 CE 5 août 1924.

35 CE Cassard et Crozet, 27 mai 1937

36 CE Fabre, 28 juillet 1928.

d'autres catégories sociales comme les Alsaciens-Lorrains ou encore les victimes civiles de la guerre.

L'hospitalisation doit également être comprise comme la nécessité d'une aide constante. Cela concerne notamment l'état de se conduire, de se mouvoir ou d'accomplir les actes essentiels de la vie ou bien, s'il vit chez lui, qu'il soit obligé de recourir aux soins d'une tierce personne de façon constante. Bien que cette question soit laissée à la libre appréciation des juridictions du fond, le Conseil d'État exerce néanmoins un contrôle tenant à la motivation de ses arrêts allant dans le sens d'une plus grande autonomie des victimes dans leur vie quotidienne³⁷. Le Conseil d'État vise également dans sa jurisprudence à juger de l'État dangereux de l'individu³⁸.

On assiste donc à une démocratisation de certaines mesures jugées favorables comme l'attribution de l'aide à une tierce personne pour laquelle il n'est pas nécessaire d'être atteint d'une invalidité absolue de 100 %³⁹.

En dépit de la stabilité juridique qu'offre la loi de 1919 aux anciens combattants, le combat continue, car même si la législation semble bien établie, il reste malgré tout des zones d'ombre et d'autres préoccupations à l'instar du contentieux sur la cristallisation des pensions qui fait encore l'objet de débats.

37 CE Bayol, 7 décembre 1927, CE Garausse, du 9 juillet 1934.

38 CE Rascalon, 2 mai 1938.

39 CE Bayol, précité, 7 décembre 1927. À rapprocher de l'avis du Conseil d'État, CE Rouillier du 18 mars 1930 qui semble exiger un taux de 85 % d'invalidité.

L'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pendant les deux guerres mondiales

Jean BARTHÉLEMY

Le comte Joseph Marie Portalis, diplomate sous le Consulat, conseiller d'État sous l'Empire, sous la Restauration, Garde des Sceaux, pair de France et premier président de la Cour de cassation, fonction qu'il exercera jusqu'au Second Empire en passant par la monarchie de Juillet, sénateur, enfin, sous Napoléon III, avait une légitimité certaine pour s'exprimer sur le rôle de l'historien.

Dans une correspondance datant de la Deuxième République ¹, relative à l'*Histoire de la Convention nationale* de Prosper de Barante, récemment parue ², Portalis, très critique, écrit : « *Sans doute, il est difficile de contenter les contemporains quand on écrit l'Histoire de son Temps. On veut être impartial, et c'est quelquefois une extrême partialité que de tenir la balance égale entre certains hommes, et de rapporter certains faits avec une sorte de froideur qui tient de l'indifférence. L'Historien n'est pas seulement un témoin. C'est un juge. Les jugements et l'appréciation des faits sont une partie de la véracité de l'Historien. Il n'y a pas seulement la vérité matérielle, il y a la vérité morale qu'il ne faut ni négliger, ni sacrifier* ».

Pour notre part, nous rechercherons toujours la vérité matérielle, sans négliger la vérité morale, telle que nous la concevons.

Mais pour atteindre la vérité matérielle, l'on doit s'attacher avant tout à l'exactitude des faits, laquelle, en histoire, est une longue patience, comme l'observait un historien consciencieux du siècle dernier ³.

Nous y sommes préparés, tant, chez le praticien du droit, la recherche scrupuleuse de l'exactitude des faits précède toujours l'interprétation, nécessaire à leur confrontation avec la règle de droit.

C'est la règle que je devais m'imposer – sans effort d'ailleurs – pour décrire ce que fut et ce que fit, pendant les deux périodes parmi les plus douloureuses de l'histoire de notre pays, l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

1 Lettre du 18 juillet 1851, collection de l'auteur.

2 Prosper de Barante, *Histoire de la Convention nationale*, 6 vol., Furne et Cie, 1851.

3 Louis Vaunois, *Vie de Louis XIII*, Paris, Bernard Grasset, 1944, Avertissement du troisième tirage.

La compagnie des avocats aux Conseils, qui a traversé les siècles, a été refondée dans la forme, modernisée, qui est toujours la sienne, il y a presque exactement deux siècles, le 10 septembre 1817.

C'est dire qu'en cette année charnière de la Grande Guerre, 1917, l'Ordre a célébré, entre soi et dans la discrétion, son centenaire, se bornant à diffuser une notice historique qui se concluait par cette interrogation, se référant aux grands anciens : « *Leur patriotisme était-il aussi vibrant que le nôtre ?* »

Certes, au regard des événements formidables de l'année 1917, ce centenaire paraît bien peu de chose !

Et pourtant, au milieu de ces événements, n'en est pas moins rendu par le Conseil d'État l'arrêt Baldy, aux immortelles conclusions du commissaire du Gouvernement Corneille : « *La liberté est la règle, et la restriction de police l'exception*⁴ ». En plein état de siège !

Or, parmi les acteurs de la procédure, faisons aujourd'hui une place à l'avocat aux Conseils. Il se nommait Bailby. Son œuvre fut sans doute éphémère, elle n'en a pas moins contribué à la solution retenue qui fut une étape cruciale dans le développement de la jurisprudence du Conseil d'État favorable à la défense des libertés publiques.

Bailby appartenait à ce barreau d'avocats dédié aux juridictions suprêmes et si étroitement associé à leur fonctionnement que son concours paraît en toute circonstance indispensable à l'accomplissement de leur mission, ce qui, en temps de guerre, n'est pas sans soulever quelques questions.

La guerre se caractérise d'abord par le désordre, le dysfonctionnement des services publics, l'imprévu en toutes choses.

La justice est évidemment concernée, et au premier chef, les juridictions suprêmes qui assurent la pérennité du droit et la continuité de la justice, mission fondamentale pour la survie de la Nation, de son âme même.

Nous ne visons ici que l'administration de la justice au sens organique, non au sens matériel. Comment les juridictions ont rendu la justice, dans des circonstances souvent épouvantables, ce n'est pas notre sujet, même si cet Ordre en 1914-1918, comme en 1939-1944, n'a pas manqué de jouer son rôle, le plus souvent ignoré, dans la création du droit jurisprudentiel par les cours suprêmes. On trouve un avocat aux Conseils à la source de la plupart des grands arrêts du temps : deux avocats aux Conseils étaient constitués dans l'affaire du Gaz de Bordeaux (1916)⁵, dont le commissaire du Gouvernement Chardenet a, dans ses conclusions, fait l'éloge pour la qualité de leur intervention à la barre, et l'on avait qui plus est produit aux débats une consultation rédigée par trois confrères,

4 Conseil d'État, 10 août 1917, Baldy, *Rec.*, p. 636, concl. Corneille ; nous nous permettons de renvoyer à notre contribution au colloque *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, La Documentation française, 2017, p. 236.

5 Conseil d'État, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, *Rec.*, p. 125, concl. Chardenet ; les deux avocats se nommaient Boivin-Champeaux et Talamon.

suivant un usage très ancien aujourd'hui disparu ; dans l'affaire *Heyriès* (1918) ⁶, l'avocat aux Conseils présent n'avait pu obtenir la censure du décret décidant de suspendre pendant les hostilités l'application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ; deux autres encore s'opposaient dans l'affaire *Époux Lemonnier* (1918) ⁷, et de même dans les affaires *Monpeurt* (1942) ⁸ et *Dame Tromprier-Gravier* (1944) ⁹, ainsi que, devant les Chambres réunies de la Cour de cassation, dans l'affaire Franck de 1941 ¹⁰, où le président de l'Ordre en exercice, Edmond Coutard, triomphait de son confrère membre de son conseil de l'Ordre (Masson), pour faire admettre, de manière éminemment prétorienne, que ne pouvait être regardé comme responsable du fait d'une chose, celui qui ne pouvait en exercer matériellement la garde ¹¹.

Or, le bon fonctionnement des cours suprêmes, en soi perturbé par les soubresauts de la guerre, est susceptible de l'être par les dysfonctionnements qui menacent l'Ordre lui-même, et cela justifie que, parfois au jour le jour, des mesures soient prises, accordées au caractère exceptionnel de la situation.

C'est l'objet de notre premier propos, qui s'attachera à l'institution face aux contraintes de la guerre.

Dans un deuxième temps, nous déroulerons une galerie de portraits de ces avocats dont le souvenir nous paraît mériter la pleine lumière.

Enfin, nous consacrerons la dernière partie de l'exposé à la question du comportement de l'Ordre face à la spécificité dramatique de l'Occupation et du régime de Vichy, la législation dite « *raciale* », et au destin tragique de certains de ses membres.

Cette dernière partie, si délicate, de l'exposé entremêlera donc par force, étroitement, l'histoire de l'institution et celles des hommes, si tant est qu'il ne soit pas artificiel d'avoir voulu auparavant les dissocier.

Il nous a semblé, en tout cas, que le moment était venu, dans le cadre que nous nous sommes donné, de faire connaître exactement et sans fard les éléments de cette histoire française où le réconfortant se mêle à l'indicible.

6 Conseil d'État, 28 juin 1918, *Heyriès*, *Rec.*, p. 951 ; avocat : Frénoy.

7 Conseil d'État, 26 juillet 1918, *Époux Lemonnier*, *Rec.*, p. 761, concl. Léon Blum ; avocats : Bernier et Morillot

8 Conseil d'État, Ass. 31 juillet 1942, *Monpeurt*, *Rec.*, p. 239 ; avocat : Nicolaÿ.

9 Conseil d'État, Sect., 5 mai 1944, *Dame veuve Tromprier-Gravier*, *Rec.*, p. 133 ; avocat : Alcock.

10 Chambres réunies, 2 décembre 1941, *Bull. civ.*, n° 292, p. 523.

11 Voir : Gilbert George, « Éloge de Monsieur le Président Edmond Coutard prononcé le 19 décembre 1946 lors de la séance de rentrée de la Conférence du stage des avocats aux Conseils ».

L'institution

L'Ordre fut soumis à un facteur temporaire et à des facteurs permanents de désorganisation.

Un facteur temporaire de désorganisation : le repli en province

Le Conseil d'État et la Cour de cassation siègent à Paris. L'Ordre, composé d'avocats qui ont en même temps le statut d'officiers ministériels, est tenu de rester à leur suite, les cabinets étant en temps normal, pour cette raison, obligatoirement installés dans la capitale. Si les cours doivent partir, l'Ordre les suit là où les malheurs des temps les conduisent à s'installer.

1914

Le 1^{er} août 1914, la mobilisation générale est décidée. L'état de siège est proclamé dès le 2 août. L'Allemagne déclare la guerre à la France le 3 août. À la suite des victoires allemandes et de la percée de l'armée allemande jusqu'à Senlis, le 31 août 1914, le Gouvernement décide d'installer son siège à Bordeaux et intime l'ordre à la Cour de cassation de quitter Paris, par train spécial, sous la forme d'une section. L'Ordre, qui avait quelques jours auparavant été invité à se tenir prêt à une telle éventualité, reçoit lui-même l'instruction du gouvernement, transmise par le premier président de la Cour, d'accompagner par le même train cette section à Bordeaux.

Aussitôt le président de l'Ordre, Henry Mornard, constitue une délégation de six membres, sur le modèle de celle qui avait accompagné une section de la Cour de cassation en 1870 et 1871 à Poitiers puis à Pau (comme ce fut déjà le cas... en 1814!) ¹². Le chef de cette délégation, Jean de Lalande, a adressé à son président un récit burlesque de son arrivée en pleine nuit à Bordeaux, le 2 septembre, avec sa femme, ses deux enfants... « *et même la bonne* », confrontés à l'absence totale de gîte disponible! Ce ne fut pas sans mal que ces avocats parvinrent à trouver des logements, généralement incommodes, à leurs frais bien entendu. En revanche, ils reçurent des avocats à la Cour d'appel de Bordeaux un accueil des plus confraternels et chaleureux.

Pendant, aucun texte ne parut jamais concernant cette section de la Cour de cassation, dont la présidence avait été confiée au président Bard ¹³, mais qui

12 Cette délégation de l'Ordre, outre Jean de Lalande, était à l'origine composée de Regray, Dufourmantelle, Talamon, Bailly et Georges de Ségogne.

13 Alphonse Bard (1850-1942), rapporteur lors de la première cassation dans l'affaire Dreyfus en 1899, président de la chambre criminelle lors du second arrêt de 1906.

finalement ne siégea pas et ne tarda pas à revenir à Paris, le 16 octobre, après la victoire de la Marne ¹⁴.

De son côté, le Conseil d'État avait, comme il le devait, par train spécial également, suivi le Gouvernement à Bordeaux ¹⁵.

Aussitôt, la délégation de l'Ordre ¹⁶ s'emploie au dépôt des recours, puis, à partir du 15 octobre 1914, date prévue pour la reprise des audiences d'une section du contentieux installée par le président Émile Mayniel, et, à la demande expresse de celui-ci, soucieux de ne pas « *laisser suspendre le cours de la justice* », elle prévoit d'intervenir à la barre en déclarant, suggérait le président Mayniel, s'en rapporter aux écritures au nom de leurs confrères, suivant l'usage de tout temps suivi au Palais-Royal.

Mais cet usage ne s'accorde guère avec les circonstances de la mobilisation. Avec l'accord du vice-président du Conseil d'État René Marguerie, le président Mayniel propose alors que, pour les avocats sous les drapeaux, il déclarera lui-même s'en rapporter à la procédure écrite, au nom de l'avocat ! Proposition hétérodoxe difficile, pour l'Ordre, à accepter.

Au terme de longs échanges, il fut alors décidé d'un commun accord :

- que les affaires des avocats sous les drapeaux ou blessés seraient, sauf urgence, renvoyées *sine die* ;

- et que les confrères de la délégation s'en rapporteraient dans les affaires des avocats non mobilisés, sauf à ceux-ci à solliciter le renvoi, les commissaires du Gouvernement faisant connaître à l'avance leurs conclusions, ce que s'empressèrent de faire Louis Corneille puis Pierre Chardenet, sauf Corneille à se réserver la faculté de changer le sens de ses conclusions à l'audience si un événement nouveau le justifie, et Chardenet à ne pas communiquer le sens de ses conclusions dans les affaires « *pour lesquelles, disait-il, j'estimerai que cette façon de procéder ne serait point sans inconvénients* » ...

L'Ordre fut ainsi invité à participer à la reprise officielle des audiences, le 29 octobre 1914.

14 « *La guerre commença dans le plus grand désordre. Ce désordre ne cessa point, d'un bout à l'autre... Le gouvernement venait de quitter Paris, ou, suivant la formule naïve d'un de ses membres : de se rendre à Bordeaux pour organiser la victoire de la Marne* » (Jean Cocteau, *Thomas l'Imposteur, Histoire*, Paris, Éditions de la Nouvelle Revue française, 1923, p. 7 : ce sont les premières lignes de l'ouvrage).

15 Voir l'étude très complète de Raphaël Matta-Duvignau, « L'installation du Conseil d'État à Bordeaux (4 septembre-28 décembre 1914) », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, La Documentation française, 2017, p. 127.

16 Les avocats composant la délégation avaient souhaité revenir à Paris avec la Cour de cassation afin de retrouver leurs cabinets. Mais le Conseil d'État avait demandé instamment à l'Ordre de maintenir une délégation à Bordeaux et son souhait rejoignait le vœu du président Mornard, qui voulait éviter que les avoués à la cour d'appel, comme en 1870, ne viennent se substituer aux avocats aux Conseils à la barre du Conseil. Une nouvelle délégation, plus resserrée, fut donc maintenue, composée de Talamon, Regray, Bernier et Bicart-Sée.

En outre, le 1^{er} novembre 1914, le président Mornard communiquait au président Mayniel et aux commissaires du Gouvernement la liste des avocats mobilisés et informait le premier que, dans les affaires où ceux-ci ont été commis d'office, spécialement les affaires de pension, urgentes par nature, il leur substituerait d'office un confrère non mobilisé.

Dans ce cadre formel respectueux des droits de la défense, entre 100 et 120 affaires furent enrôlées du 29 octobre au 23 décembre 1914, mais une seule affaire importante, l'affaire Cnudde, fut jugée sur le siège le 3 décembre, cependant sans avocat aux Conseils constitué¹⁷!

Le Conseil siégeait alors à la première chambre de la Cour d'appel de Bordeaux.

Un compte-rendu détaillé des audiences était régulièrement adressé par la délégation de l'Ordre à son président.

Le 28 décembre 1914, le Gouvernement revint à Paris et à sa suite, en janvier 1915, le Conseil d'État et la délégation de l'Ordre.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler, avant d'évoquer la Seconde Guerre mondiale, que le Parlement, suspendu en août 1914, décidait, en ce même mois de janvier 1915, de siéger en permanence jusqu'à la fin des hostilités.

1939-1940

Les mêmes effets pouvant résulter de causes différentes, le 1^{er} septembre 1939, la mobilisation générale et l'état de siège sont décrétés, et le 3 septembre 1939, la Grande-Bretagne et la France déclarent la guerre à l'Allemagne. Mais, cette fois, sans attendre l'invasion du territoire, dès le 3 septembre 1939, à nouveau le Gouvernement se replie vers des abris sûrs ou présumés tels. C'est Angers, cette fois, qui reçoit la Cour et le Conseil¹⁸, et donc une délégation de l'Ordre, « *plutôt campés qu'installés* », dira un membre de cette délégation, Jacques de Lapanouse.

Cependant, l'Ordre, dont le président, Edmond Coutard, avait installé son propre QG sur sa terre natale, à Sablé, fut, sous la houlette de Maurice Hersant¹⁹, hébergé – « *recueilli* », dira son président – avec une très cordiale confraternité, par le barreau de la ville d'Angers, qui mit ses locaux et sa bibliothèque à son entière disposition.

C'est dans la grande chambre de la Cour d'appel d'Angers que, le 16 octobre 1939, la Cour de cassation tient son audience solennelle de rentrée. Cette audience, en application du décret du 26 septembre 1939, se borne à l'éloge des magistrats décédés et à une très brève allocution du premier président Frémicourt, qui se réduit à ces fortes paroles patriotiques de circonstance : la Cour « *est en France la plus haute expression du droit* », elle ne peut manquer « *de joindre sa voix à celle de*

17 Sur cette affaire, notre contribution au colloque sur *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, « Juger l'état de guerre », *op. cit.*, p. 235 et 241 ; voir également, dans le même ouvrage, Bernard Pacteau, « La doctrine juridique française face à la Grande Guerre », p. 216.

18 Voir : *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, Éditions du CNRS, 1974, p. 789.

19 Accompagné de Durnerin, David et Mellet.

tous les hommes et de tous les pays libres pour s'élever contre les incessantes violations des traités, les manquements systématiques à la parole donnée, le recours constant à la force, et pour proclamer sa foi – profonde parce que raisonnée – dans l'inéluctable revanche de la morale et du droit ».

En même temps que la Cour, le Conseil d'État se replie à Angers, soit une cinquantaine de conseillers d'État, les maîtres des requêtes et auditeurs étant pour la plupart mobilisés. Ils s'y ennuieront, dit-on, siégeant, pourtant, dans un restaurant nommé *Le Welcome*, réquisitionné pour l'occasion.

Comme en 1914, l'activité contentieuse sera réelle mais relativement réduite.

Le Conseil est de retour à Paris dès le 29 décembre 1939.

La Cour de cassation, quant à elle, ne rentrera dans ses murs, et avec elle la délégation de l'Ordre, que le 16 avril 1940, tenant sa première audience civile à Paris le 22 avril.

C'était faire preuve d'un remarquable optimisme, puisque le 10 mai 1940 commençait la foudroyante offensive allemande forçant le gouvernement Reynaud à quitter Paris dès le 10 juin pour se replier à Tours et ses environs, entraînant avec lui le Conseil d'État, qui retrouvait l'accueillante ville d'Angers²⁰.

Pour très peu de temps : le 14 juin, le Gouvernement gagnait Bordeaux, et à sa suite la Cour de cassation et le Conseil, ce dernier installé, si l'on peut dire, dans des conditions précaires, dans la commune voisine de Monségur, charmante bastide de l'Entre-Deux-Mers.

Mais Bordeaux, depuis le 22 juin, date de l'entrée en vigueur de la « *convention* » d'armistice, se trouvait désormais en zone occupée, et l'on migra à nouveau, d'abord vers Clermont-Ferrand, pour, très vite, le 1^{er} juillet, s'installer à Vichy, du moins quant au Gouvernement et aux administrations centrales.

La Cour de cassation qui, dans l'aventure, semble être passée par Bordeaux, avait fini par se regrouper à Lyon, d'où elle repartit illico pour Paris.

L'on n'a pu trouver trace, cette fois, d'un quelconque accompagnement des cours par l'Ordre, simplement d'un voyage hasardeux de son président vers le Sud-Ouest, à la recherche, tel le maréchal de Soubise, de son introuvable Cour de cassation.

Le Conseil d'État était quant à lui tenu de rester dans la proximité du Gouvernement. Il s'installe donc à Royat, distant de Vichy de 70 km, le 16 août 1940, siégeant à l'hôtel Thermal : il restera deux ans dans cette station proche de Clermont-Ferrand, ville où le général de Lattre commande alors en second la 13^e division militaire et où s'est repliée l'université de Strasbourg chassée par l'annexion allemande.

Au même moment, le 13 août, la Cour de cassation tient à Paris sous la botte une rentrée solennelle, la plus courte de son histoire, lors de laquelle son premier président, Charles Frémicourt, fait cette déclaration : « Plus jaloux que jamais de notre indépendance *qui constitue la suprême garantie des justiciables...*

20 Voir là encore l'ouvrage de référence sur *Le Conseil d'État, son histoire...* cité *supra*, p. 792.

nous consacrerons tous nos efforts à aider au redressement national, en rendant à tous, au nom du Peuple français, une justice éclairée, impartiale et sereine ».

Le président de l'Ordre s'associe à ses propos, ainsi qu'à l'hommage rendu à son confrère tué dans les combats de mai (nous y reviendrons).

Pendant ces périodes délicates de pérégrinations forcées, l'Ordre a su faire face à ses devoirs, spécialement en 1940, si on en croit le satisfecit accordé par l'avocat général Picard, qui, lors de l'audience de rentrée de la Cour de cassation du 16 octobre 1940, rendra hommage, non seulement, bien sûr, au confrère mort dans les combats de mai, mais aussi, plus généralement, aux avocats aux Conseils, soulignant qu'ils ont « réussi, par un prodige d'ubiquité, à faire face à l'essentiel de vos tâches professionnelles, et à ne pas priver la justice d'une collaboration indispensable... », dans ce contexte de « déplacements » et de « revers » qui « ont fortifié encore cette affectueuse solidarité qui unit magistrats et représentants du Barreau ».

On ne saurait conclure ce singulier point d'histoire sans évoquer les deux années – août 1940 à juillet 1942 – pendant lesquelles, au début de l'Occupation, le Conseil d'État a siégé à Royat, en zone libre – c'est ainsi qu'on la nommait –, quand les avocats aux Conseils avaient, pour la plupart, peu à peu, rejoint leurs cabinets à Paris.

Certes, une permanence avait été maintenue au Palais-Royal pour le dépôt des requêtes et la consultation des dossiers par les avocats. Mais les inconvénients de cette séparation étaient tels que le Conseil d'État décida de rentrer à Paris fin juin 1942.

Le problème majeur était celui posé par le franchissement de la ligne de démarcation créée par la convention d'armistice, qu'il s'agisse des avocats eux-mêmes ou qu'il s'agisse des dossiers et des pièces de procédure. Cette difficulté concernait les avocats et leurs clients, il touchait également le Conseil, dont le travail s'est ressenti de tels obstacles matériels et humains, ce qui n'a pas été négligeable dans la décision du Conseil de revenir à Paris à l'été 1942 – cela dit, les difficultés ne se sont pas évanouies comme par miracle après ce retour au cœur de la terrible tourmente des années d'occupation²¹ : ainsi, les *Recueils Lebon* des années 1940, 1941 et 1942 pourraient-ils recevoir le titre d'un ouvrage de Paul Morand paru en 1941, *Chroniques de l'homme maigre*, n'ayant rien à envier aux *Lebon* de 1943, 1944 et 1945, tous plus étiques encore que celui, pourtant bien fluët, de l'année 1915²².

C'est que la désorganisation n'était pas que temporaire.

21 Voir Georges Maleville, *Conseiller d'État, Témoignage*, Librairies techniques, 1979, p. 40.

22 Voir notre contribution au colloque sur *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, *op. cit.*, p. 236. À cette époque encore, le *Recueil Lebon*, dirigé par un avocat aux Conseils, en l'occurrence Chalvon Demersay, était subventionné par l'Ordre. Ce n'est qu'en 1945 qu'il fut pris en charge par le Conseil d'État.

Les facteurs permanents de désorganisation et leurs remèdes

1914-1918

1. Pour l'Ordre, le premier de ces facteurs, c'est évidemment *la mobilisation* de ses membres, sachant que l'Ordre, depuis un siècle, comptait *soixante membres* titulaires chacun d'un office ministériel, nommés dans cet office par le Garde des Sceaux²³.

En 1914, nous avons pu dénombrer 34 avocats mobilisés sur 60, la plupart sur les différents théâtres d'opération, y compris aux Dardanelles et en Italie, et la plupart comme officiers²⁴.

Le nombre des avocats demeurés dans leur charge variera peu au fil du temps, au gré d'engagements ultérieurs et des démobilisations progressives, ou en fonction des blessures et des morts – on ne cite que pour mémoire le cas des prisonniers de guerre, car les archives ne permettent de dénombrer qu'un seul prisonnier (Durnerin).

S'agissant des décès, on observe que, de 1914 à 1919, aucune cession d'office n'est intervenue, de sorte que ces charges sont restées vacantes pendant la période.

Ainsi les quatre charges laissées vacantes par la disparition des avocats tués au combat en 1914, 1915 et 1917 ne seront-elles pourvues d'un successeur, en priorité, qu'en janvier, mai et juillet 1919.

De même, les quatre offices restés vacants du fait du décès en charge de leur titulaire de 1915 à 1918 ne seront pourvus d'un nouveau titulaire qu'en 1919.

Entre-temps, ce sont des confrères, désignés par le président de l'Ordre, qui auront administré ces huit charges en sus de la leur.

Mais trois avocats encore attendirent la fin de la guerre pour démissionner, de sorte que, au total, onze nouveaux confrères furent nommés pour la seule année 1919, pour la première fois depuis le 3 juillet 1914, et en premier le successeur du premier tué de la guerre²⁵.

Situation inédite dont le président de l'Ordre nous a laissé la très honorable explication : « *un sentiment de haute convenance* », d'abord, la sauvegarde des

23 Ordonnance fondatrice du 10 septembre 1817. Ce n'est que par un décret du 15 mars 1978 que furent créées les sociétés civiles professionnelles d'avocats aux Conseils, entraînant une augmentation substantielle du nombre total des avocats aux Conseils (120 en 2018), quand toutefois le nombre d'offices n'a été augmenté, pour la première fois depuis 1817, qu'en 2016, de quatre unités, par l'effet de la loi dite « *loi Macron* » du 2 août 2015.

24 Certains d'entre eux, blessés, furent délégués dans les conseils de guerre, voire dans l'intendance, ainsi l'automobiliste du grand quartier général, au nom prédestiné : Panhard, successeur de son père, le continuateur du *Recueil Lebon*.

25 Tous ces éléments chiffrés résultent des archives de l'Ordre, corroborées par le registre des remboursements de cautionnements alors tenu par le greffe de la Cour de cassation en vertu des articles 5 et 7 de la loi du 25 nivôse an XIII et de la loi du 15 janvier 1805, encore en vigueur à cette époque (archives de la Cour de cassation).

intérêts des jeunes « *stagiaires* », comme on les nommait alors, combattant au front, ensuite.

Les prestations de serment de l'année 1919			
	Cédants et ayants-droit	Successeurs	
Morts au combat :	Mayer	Alphandéry	7 février 1919
	Lefort	Gaudet	30 mai 1919
	Gastambide	Feldmann	18 juillet 1919
	Tailliandier	Nicolaÿ	25 juillet 1919
Décédés en charge :	Gault	Paul Henry	9 mai 1919
	Dufour	Germette	9 mai 1919
	Le Marois	Croquez	16 juillet 1919
	Bonnet	Souriac	11 avril 1919
Démissionnaires :	Passez	Le Cesne	22 mars 1919
	Barry	Texier	11 avril 1919
	Aguillon (Pierre)	Aguillon (Gabriel)	20 juin 1919

Quoi qu'il en soit, pour les instances dirigeantes de l'Ordre, la gestion des effectifs et la connaissance indispensable du fonctionnement des cabinets, dont le contrôle permanent lui échoit, s'en trouvaient d'autant moins aisés.

Au-delà, c'est la gestion des procédures en cours ou nouvelles, et la continuité de la justice qu'il leur a fallu assurer sans la moindre interruption dans ce contexte aléatoire de mobilisation.

2. Les remèdes

a) La première mesure qui s'imposait a concerné la *substitution des avocats mobilisés*.

Il est vrai, dans le but d'assurer la continuité du service public dont ils ont la charge, une *loi du 5 août 1914* autorisait tous les officiers ministériels appelés sous les drapeaux à se faire remplacer par des *suppléants* de leur choix. Mais cette procédure complexe, applicable aux avocats aux Conseils, est à juste titre apparue pleine d'inconvénients au président de l'Ordre, qui a fait adopter, ce même 5 août, par le conseil de l'Ordre une délibération décidant, avec l'accord de la Chancellerie, de ne pas appliquer cette mesure mais de faire appel à la *confraternité, traditionnelle, des avocats aux Conseils non mobilisés* pour administrer provisoirement les cabinets de leurs confrères mobilisés ou disparus, avec l'accord de ceux-ci et de leurs clients. La charge fut naturellement lourde, mais elle fut assumée, tout au long de la guerre, dans un esprit de solidarité confraternelle qui est un marqueur historique permanent de l'Ordre.

Pour être juste et complet, on se doit d'indiquer que le vice-président du Conseil d'État s'était montré dubitatif sur cette initiative de l'Ordre, mais ne s'en était pas moins incliné.

En ce qui concerne les procédures en cours initiées par des avocats mobilisés, elles étaient en principe ajournées, au moins devant la Cour de cassation, sauf urgence caractérisée, auquel cas les avocats mobilisés étaient substitués, là encore, par des confrères bénévoles, mais toujours avec leur assentiment formel et celui de leurs clients.

Or, cet accord des clients pour accepter que leur avocat soit remplacé par un confrère a, la guerre se prolongeant, été de plus en plus difficile à obtenir, des réclamations de plus en plus nombreuses étant portées jusqu'à la Chancellerie. Ce fut un problème très aigu pour l'Ordre et son président, nombre de clients refusant au surplus que leur affaire soit ajournée et certains avocats mobilisés se montrant réticents à l'idée que l'affaire leur échappe. Le Garde des Sceaux accepta de s'en remettre au premier président de la Cour de cassation du soin d'apprécier la légitimité des réclamations et il fut décidé que, si le premier président estimait que l'affaire devait suivre son cours, le président de l'Ordre devrait inviter le confrère mobilisé à se faire remplacer par un confrère de son choix et, au besoin, lui substituer d'office un remplaçant. En pratique, des solutions propres à chaque affaire furent toujours trouvées sous l'autorité du président de l'Ordre et dans le cadre des rapports confraternels au sein de l'Ordre.

Mais ces mesures endogènes ne suffisaient pas.

b) Il fallait aller plus loin et plus haut.

Et c'est ainsi que le président de l'Ordre, Henry Mornard, eut l'idée, toute personnelle, de proposer au Gouvernement, qui n'y avait pas pensé en dépit du précédent de 1870, lequel toutefois ne concernait que les seuls départements envahis et dans un contexte d'armée de métier, non de conscription, de décider *la suspension de tous les délais de procédure*, en particulier des délais de pourvoi et de recours devant le Conseil d'État et la Cour de cassation, sur toute l'étendue du territoire national.

Il fit cette proposition auprès du Garde des Sceaux Bienvenu-Martin, rencontré à sa demande en compagnie du premier président Baudouin²⁶, séduit par cette idée, dès le 9 août 1914. Et c'est ainsi que le Gouvernement, qui avait déjà saisi le Parlement d'un projet de loi relative à la prorogation des échéances des valeurs négociables, lui proposa d'y ajouter deux articles donnant par délégation au

26 Manuel-Achille Baudouin, premier président de la Cour de cassation de 1911 à sa mort, le 23 janvier 1917, entretenait avec Henry Mornard des liens d'amitié depuis qu'ils avaient ensemble obtenu, le premier comme procureur général, le second comme avocat de Dreyfus, le fameux arrêt de cassation sans renvoi du 12 juillet 1906 (v. *infra* la notice biographique de Mornard).

Gouvernement le pouvoir de prendre les mesures de suspension de tous délais impartis ²⁷.

Ce fut l'objet de la loi du 5 août 1914 et du décret du 10 août 1914, outre le décret du 13 juin 1915 pour les colonies, suspendant depuis le 2 août 1914 jusqu'à la cessation des hostilités toutes les prescriptions en matière civile, commerciale ou administrative et tous les délais impartis pour attaquer, signifier ou exécuter les décisions de l'ordre judiciaire ou administratif.

Ces mesures de suspension pouvaient être exceptionnellement levées, ce qu'a fait le Conseil d'État en 1916, et ne pouvaient l'être en matière d'impositions que suivant les modalités prévues par un décret du 27 octobre 1915.

Ajoutons que la même loi disposait en outre qu'aucune instance ne pouvait être engagée contre quiconque présent sous les drapeaux.

Henry Mornard obtint en outre du président de la Chambre criminelle de la Cour de cassation que toutes remises de délais, les plus larges, sauf en ce qui concerne les détenus, seraient accordées.

c) Une mesure purement endogène, encore, concerne la question délicate mais très prégnante, à cette époque, et *a fortiori* dans le contexte de la guerre, de *l'assistance aux condamnés à mort*.

Le 4 novembre 1914, le Conseil de l'Ordre, saisi par son président, a décidé que tous les membres de l'Ordre non mobilisés, sans exception, y compris le président de l'Ordre, devaient, suivant un roulement établi par le président, concourir d'office au service de la *défense des condamnés à mort* devant la Cour de cassation, d'abord, devant le Conseil de révision siégeant à la Chambre des requêtes, ensuite.

Et ce service était d'autant plus lourd qu'il n'était pas possible de conserver le système de commission de deux confrères pouvant se suppléer par affaire tel qu'il existait en période normale devant la Cour de cassation.

S'y ajoutaient les recours portés contre les décisions des conseils de guerre devant le Conseil de révision, ces recours se substituant aux pourvois en cassation en temps de guerre.

Un roulement des avocats aux Conseils semblable à celui existant devant la Cour de cassation a été mis en place devant ledit Conseil de révision, auprès duquel officiaient deux magistrats célèbres, à l'instruction le capitaine Bouchardon, au ministère public, le lieutenant Mornet, que l'on retrouvera trente ans plus tard l'un et l'autre auprès de la Haute Cour de justice, y faisant montre d'un dynamisme répressif que l'âge n'avait en rien entamé.

On peut être surpris de la présence des avocats aux Conseils devant le Conseil de révision, aucun texte n'y instituant leur monopole. C'est de la concertation, initiée par le président de l'Ordre, entre l'Ordre, le bâtonnier de Paris et le président du Conseil de révision que, en raison de la parfaite similarité entre le

27 Joseph Barthélemy considérait qu'il n'y avait pas là une délégation du pouvoir législatif, mais une « extension par la loi des pouvoirs juridiques du Gouvernement » (*Notes de droit public sur le droit public en temps de guerre*, RDP, 1915, p. 159).

recours en révision et le pourvoi en cassation écartant l'un et l'autre tout contrôle du fait, les avocats aux Conseils ont été regardés comme les défenseurs naturels de ces recours.

C'est ainsi que Marguerite-Gertrude Zelle dite Mata-Hari et Paul Bolo dit Bolo-Pacha, pour ne citer que ces deux personnages célèbres, eurent pour défenseurs des avocats aux Conseils, qui ne purent leur épargner une fin, poignante s'agissant de Mata-Hari, mais quasi inéluctable²⁸. Un condamné à mort sauva sa tête, mais il ne le dut, non à son avocat aux Conseils²⁹ mais à sa victime, Clemenceau. Il s'appelait Émile Cottin, il était anarchiste et haïssait le Père la Victoire, l'accusant non seulement d'avoir été un briseur de grèves, le pourchasseur des embusqués, l'ennemi des pacifistes, et celui qui conduisit Malvy et Caillaux devant la Haute Cour³⁰, non seulement d'avoir fait la guerre mais de l'avoir gagnée, au point de décharger son revolver sur lui au moment où, sortant de son domicile parisien, il montait dans la Rolls que lui avait offerte un maharadjah. C'est à la demande de sa victime, tout de même sérieusement blessée, que le chef de l'État commuera sa condamnation à mort en dix ans d'emprisonnement.

Précisons, à l'honneur des avocats aux Conseils, que ceux-ci, selon leur président, ont obtenu un nombre non négligeable d'annulations de décisions des conseils de guerre. On se doit d'ajouter que l'Ordre a tenu à prêter son concours également aux *sujets des puissances ennemies prisonniers de guerre* devant le même Conseil de révision, ainsi que devant le Conseil de révision des juridictions de l'armée polonaise en France³¹.

d) Par ailleurs, on ne saurait omettre de rappeler que les avocats aux Conseils disposent d'un monopole de représentation *devant le Conseil des prises* et qu'ils ont dû faire face, pendant cette guerre, au développement d'un contentieux, dont on devine l'importance des enjeux, quand ils étaient confrontés à de nombreux obstacles matériels dus à la complexité des procédures (pas de suspension des délais).

e) Enfin, la création de *juridictions spécialisées nouvelles*, vouées à décharger le Conseil d'État de contentieux parfois considérables³², a entraîné de nouveaux champs d'action pour les avocats aux Conseils, par les pourvois en cassation mais aussi par les recours portés devant ces juridictions elles-mêmes.

C'est le président de l'une d'entre elles, la *Commission supérieure des bénéficiaires de guerre* (loi du 1^{er} juillet 1916), le président de Mouy, président de la section

28 De Valroger pour la première, Aubert et Viollet pour le second.

29 Balliman.

30 Voir : Georges Clemenceau, *L'Antipatriotisme devant le Sénat, discours prononcé le 22 juillet 1917*, Édition de *L'Homme enchaîné*, Paris, Librairie Payot, 1917. Sur le laxisme de Malvy, voir l'article de Louis Rolland (*RDP* 1916, p. 598), très intéressant sur la question de la continuité des services publics en temps de guerre, notamment au regard du droit de grève.

31 Voir délibération du conseil de l'Ordre du 22 décembre 1915.

32 Voir notre contribution au colloque sur *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, *op. cit.*, p. 231 et 237.

des Finances, de la guerre et des colonies du Conseil d'État, qui non seulement en a ouvert le prétoire aux avocats aux Conseils, mais encore a facilité leur intervention en les dispensant de produire un mandat et en les autorisant à déplacer le dossier officiel à leur cabinet, comme il est d'usage au Conseil d'État, le président de l'Ordre ayant en contrepartie demandé à ses confrères de rétablir le dossier dans le plus bref délai.

1939-1940

Il y a une grande similitude avec la période précédente, mais avec des singularités liées à l'évolution très particulière de cette guerre.

1. La *mobilisation* générale est déclarée le 1^{er} septembre 1939.

Combien d'avocats aux Conseils ont-ils alors été mobilisés, il ne nous a pas été possible d'en déterminer le nombre précis.

Mais il ressort des archives que plus de la moitié des membres de l'Ordre furent concernés, jusqu'à leur démobilisation progressive consécutive à l'armistice de juin 1940.

De 1941 à 1945, ce sont des engagements individuels qui conduiront certains confrères aux combats de l'ombre ou de la Libération de 1941 à 1945. Ces engagements ont été trop peu nombreux pour avoir une incidence notable sur le fonctionnement de l'Ordre. Nous parlerons tout à l'heure de ces courageux confrères.

Par ailleurs, la période a connu des procédures de cession d'office qui traduisent sans doute un certain esprit d'attentisme, au sens banal et non politique du terme, mais sans les vacances de longue durée de la guerre précédente, sauf à mettre à part les successions de deux confrères tués dans les circonstances tragiques sur lesquelles nous reviendrons.

Dans l'*année 1940*, on ne compte qu'une seule cession mais elle est antérieure à l'armistice ; pour l'*année 1941*, deux nominations seulement, mais présentant un caractère exceptionnel :

- la première est celle, en juillet, de François Lyon-Caen : on y reviendra dans la dernière partie de cet exposé ;
- la seconde est celle, en août, de Jean Copper-Royer, succédant à Jules Mihura, nommé, suivant une ancienne tradition, conseiller à la Cour de cassation le 22 juillet 1940, un mois après que son fils eut été tué au combat le 21 juin, la veille de la signature de l'armistice. L'honorariat lui sera accordé le 28 octobre 1941.

Quelques mots sur Jules Mihura (1883-1961), Basque de Bayonne, personnalité majeure du mouvement régionaliste, créateur des *Jurisclasseurs* en 1909, oncle du célèbre psychiatre et académicien Jean Delay³³. Il devient alors un doyen très estimé de la Chambre civile. Son malheur, outre la perte tragique de son fils, fut d'avoir été nommé par le premier gouvernement de Vichy, dont le Garde des Sceaux était au surplus un de ses plus anciens amis de jeunesse, Raphaël Alibert.

33 Jean Delay a dressé de Jules Mihura, en préface à la plaquette dédiée à *Jules Mihura 1883-1961*, un très beau portrait.

Aussi fut-il sèchement révoqué par un simple arrêté du Garde des Sceaux du 29 janvier 1945. Dès le 6 février 1945, le Conseil de l'Ordre, sous la présidence de Maurice Hersant, son défenseur, qui ne pouvait, d'aucune manière, bien au contraire, être convaincu de vichysme, « *traduisant l'émotion unanime de ses confrères* », lui adressa « *sa sympathie très vive* » et fit part à la Chancellerie de l'émotion de l'Ordre. Par un arrêt d'assemblée du 4 mars 1949, le Conseil d'État annula la révocation comme fondée sur un fait matériellement inexact, événement salué par le président Morillot lors de l'assemblée générale de l'Ordre. Mihura, très affecté par cette mesure injuste, fut aussitôt réintégré à la Cour où il reçut le meilleur accueil et finit sa carrière comme président de chambre honoraire. Lors de son décès, en 1961, il reçut de ses anciens collègues de la Cour des hommages appuyés.

En 1942, aucune nomination, malgré un décès en avril, en revanche cinq nouvelles nominations intervinrent pour la seule année 1943, de février à octobre, la dernière concernant Pierre Marcilhacy³⁴. Puis, en 1944, deux nominations seulement, qui présentent un caractère particulier, celle de Jean Coutard en août, succédant à son père le président de l'Ordre en exercice Edmond Coutard mort le 20 juillet, et *enfin*, celle de Jean Duriez-Maury³⁵, successeur de Raymond Crémery, le premier mort de la guerre, en mai 1940 : cette cession eut lieu quand Duriez-Maury était toujours retenu en Allemagne comme prisonnier de guerre, son serment ayant été prononcé par procuration par le président Lussan, qui administrait le cabinet... depuis quatre ans!

Pendant ces cinq années, si dix offices ont ainsi changé de titulaire, ce fut pour la plupart d'entre eux dans le courant de l'année 1943.

On comprend bien que les trois premières années et la cinquième et dernière année de la guerre aient justifié un prudent attentisme de la part des cédants comme des cessionnaires.

Il est plus surprenant de voir cet attentisme céder de cette manière en 1943.

On observe en tout cas qu'il n'y eut qu'une vacance exceptionnellement longue, quatre ans, celle de l'office dont le titulaire fut le premier mort de la guerre, probablement parce que l'Ordre souhaitait que la cession bénéficie à celui, prisonnier de guerre, auquel l'office était promis.

Sans doute, globalement, l'Ordre a-t-il bénéficié ainsi sur le plan de la gestion des effectifs, de conditions un peu plus favorables qu'en 1914-1918 pour assurer le fonctionnement provisoire des cabinets des confrères *mobilisés*, grâce, là encore, à la solidarité confraternelle des membres de l'Ordre, qui assumèrent

34 Pierre Marcilhacy (1910-1987), successeur de son père, comme lui futur sénateur de la Charente, membre du Conseil constitutionnel, candidat à l'élection présidentielle de 1965. Les quatre autres nominations concernèrent Jean Lemanissier, Auboyer-Treuille, Galland et Vidart.

35 Jean Duriez-Maury était une importante personnalité du scoutisme, commissaire au louvetisme, président du Conseil national des Scouts de France, à l'instar de ses confrères Claude Peignot et surtout Pierre Goutet (*cf. infra*).

ainsi une charge, globalement plus brève, mais non moins lourde qu'elle le fut pour leurs aînés.

2. Il faut toutefois relever le cas particulier des *prisonniers de guerre*, plus anecdotique en 1914-1918.

Car ils ont cette fois été au nombre de *dix*, avec lesquels l'Ordre et son président n'ont jamais rompu les liens et auxquels, au contraire, ils se sont attachés à maintenir en permanence leur soutien.

L'un, Gilbert, s'est évadé.

Cinq ont été libérés à des titres divers dès 1941, dont trois futurs présidents de l'Ordre, François Cail, Édouard Jolly et Christian Talamon, ainsi que Defert et Chevrier.

En 1944, et jusqu'au printemps 1945, en dépit des efforts constants de l'Ordre pour obtenir leur libération, *quatre* d'entre eux étaient encore derrière les barbelés (Ravel, Tétreau, Landouzy et Duriez-Maury, déjà cité).

S'agissant de ces prisonniers, le Conseil de l'Ordre, le 18 février 1941, a doté leurs cabinets d'un administrateur provisoire, choisi là encore naturellement parmi leurs confrères selon la tradition ³⁶.

3. Nous évoquerons à part, à la fin de l'exposé, la situation dramatique des confrères persécutés et de l'action de l'Ordre à leur égard. Notons d'ores et déjà que par cette même délibération sont dotés d'un administrateur provisoire deux confrères juifs « *retenus en zone libre* », comme il est dit pudiquement, Samuel Feldmann et Léon Alphanféry ³⁷.

Pour l'heure, évoquons encore une mesure plus générale de nature à faciliter la mission essentielle de l'Ordre.

4. Un décret-loi du 1^{er} septembre 1939 a, comme en 1914, autorisé la suppléance des officiers publics et ministériels en temps de guerre, et, comme en 1914, l'Ordre s'est refusé à mettre en œuvre cette procédure, faisant à nouveau le choix de la solidarité confraternelle organisée par l'Ordre.

De nature à faciliter la mission essentielle de l'Ordre, en revanche, est la mesure générale reprise par le Gouvernement de l'expérience de la Grande Guerre.

5. *La suspension des délais de procédure*, à nouveau.

Dès le 1^{er} septembre 1939, instruit par le précédent de 1914, le Gouvernement édicte deux décrets-lois.

Par le premier, il interdit d'opposer prescription, expiration de délais ou péremption en matière civile, commerciale ou administrative aux militaires mobilisés.

Par le second, sont prolongés jusqu'au 31 octobre 1939 tous les délais de procédure devant les juridictions civiles, commerciales et administratives. Cette mesure est prorogée à plusieurs reprises, jusqu'à une « *loi* » du 19 avril 1941 qui

36 À savoir David, Bosviel, de Ségogne, Defert.

37 Ces confrères désignés comme administrateurs provisoires étaient respectivement Alcock et Auger (voir *infra*).

proroge les délais de procédure devant la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Tribunal des conflits « *jusqu'à la date légale de cessation des hostilités* ». C'est un paradoxe du gouvernement de Vichy d'avoir toujours su que l'armistice n'est pas la paix et que la France demeurait en guerre contre l'Allemagne avec laquelle il s'était engagé dans une collaboration d'État.

Tel fut le cadre, empirique pour l'essentiel, dans lequel l'Ordre, en tant qu'institution, c'est-à-dire son président Edmond Coutard, son conseil de l'Ordre³⁸ et l'ensemble solidaire des membres de l'Ordre, se sont efforcés, dans le contexte effroyable d'une occupation impitoyable et d'un régime qui bafouait les principes les plus fondamentaux, de poursuivre leur mission traditionnelle d'auxiliaire des juridictions suprêmes au service de tous les justiciables et de l'intérêt public.

Mais l'institution n'est rien sans les hommes qui la font vivre et qui donnent d'elle une image digne de ses traditions.

Les hommes

Ce sont, dans la guerre, ceux de l'arrière et ceux du front, étant observé que l'arrière, entre 1940 et 1945, fut pour nombre de Français restés anonymes un front qui ne disait pas son nom.

L'arrière

On ne saurait évoquer l'histoire de l'Ordre dans les deux guerres sans y placer au premier rang les figures exceptionnelles de ses deux présidents successifs : Henry Mornard et Edmond Coutard.

Dans les deux cas, on ne pourrait trouver dans l'histoire de l'Ordre une meilleure illustration d'une correspondance aussi parfaite, d'une osmose aussi profonde d'un avocat aux Conseils avec son Ordre.

*Henry Mornard*³⁹

Élu président de l'Ordre en juillet 1913, il l'est resté jusqu'en juillet 1919, quand son mandat aurait dû prendre fin en 1916.

Un décret du 28 juillet 1915 avait en effet suspendu les élections de toutes les instances ordinaires pendant la durée des hostilités et approuvé le maintien

38 Jusqu'en 1944, le Conseil de l'Ordre est resté composé, outre de son président Coutard, de : Palyart, de Lapanouse, de Lavergne, Durnerin, Boivin-Champeaux, Bosviel, Masson et Morillot.

39 Voir son beau portrait par le président Bruno de La Varde in : *De la justice dans l'affaire Dreyfus*, Fayard, 2006, p. 283 ; et encore : Jean Landousy, « Éloge de Monsieur le Président Henry Mornard, discours prononcé à l'ouverture de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, le 9 décembre 1936 ».

des membres de ces instances. Cette suspension prendra fin avec le décret du 22 mai 1919, et le renouvellement aura lieu en juillet 1919.

Pour l'Ordre, cette mesure fut particulièrement heureuse!

La personnalité singulière de Mornard se révèle dès son discours prononcé comme premier secrétaire de la conférence du stage des avocats aux Conseils, le 7 novembre 1891 : en 90 pages de la version écrite, ce discours retrace l'histoire de l'Ordre des avocats aux Conseils depuis le début du xiv^e siècle – ce choix peut être discuté! – jusqu'à l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui constitue encore aujourd'hui la charte de l'Ordre⁴⁰.

S'adressant aux membres de l'Ordre, Mornard conclut : « *Votre mission fut grande sans doute dans le passé, mais plus grande encore elle est et elle doit être dans l'avenir; elle est bien faite pour tenter ceux qui ont foi dans le progrès de l'humanité, et qui voient dans le développement des sciences morales en général, dans le développement du Droit en particulier, l'auxiliaire le plus puissant de ce progrès* ».

Foi dans le progrès moral, foi dans la liberté, foi dans le droit, foi dans l'Homme. Tels furent sa vie durant les idéaux pour lesquels Henry Mornard a lutté sans relâche, lui qui aimait tant se retirer dans sa malouinière de La Chênaie où sa femme était née, et qui fut celle de Lamennais.

Il est réconfortant de penser que ce fut lui qui fut choisi pour être le défenseur de Dreyfus – « *mon admirable défenseur* », dira Dreyfus.

Il avait prêté serment en 1892, à trente-deux ans, succédant à son beau-père Roger-Marvaise, qui fut député puis sénateur d'Ille-et-Vilaine.

1898 : Zola est condamné par la Cour d'assises. Le président de l'Ordre Georges Devin recommande ce jeune avocat aux Conseils pour plaider devant la Cour de cassation. Il obtient la cassation sans renvoi, au rapport du président Alphonse Bard.

C'est lui que, la même année, Lucie Dreyfus désigne pour plaider la requête en révision contre la première condamnation de son mari par le conseil de guerre. Sur la base d'un mémoire admirable de près de six cents pages, Mornard plaide devant les chambres réunies présidées par le premier président de la Cour de cassation, ancien président de l'Ordre, Charles Mazeau. Sa péroraison est suivie d'applaudissements prolongés : « *pour tout dire, enfin, je l'attends, votre arrêt, comme l'aurore bénie du jour qui fera luire sur la patrie bien-aimée la grande lumière de la concorde et de la vérité*⁴¹ ».

La cassation est prononcée, mais avec renvoi, contrairement au souhait de Mornard qui, par respect de la volonté de son client, avait, à regret, renoncé à plaider la cassation sans renvoi.

40 H. Mornard, « Histoire de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, discours prononcé à la séance de rentrée de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, le 7 novembre 1891 ».

41 *La Révision du procès Dreyfus, Débats de la Cour de cassation*, Paris, P. V. Stock, 1899, mémoire et plaidoirie de M^e Mornard, p. 335 à 705. Voir aussi R. Martin du Gard, *Jean Barois*, Gallimard, 1930, p. 325.

On connaît la suite, la nouvelle condamnation, le nouveau pourvoi, l'enquête remarquable de la Cour réclamée par Mornard et à laquelle il avait activement participé, un nouveau mémoire de sept cents pages, enfin, succédant au minutieux réquisitoire du procureur général Baudouin, une plaidoirie qui se déroula pendant trois jours les 5, 6 et 7 juillet 1906, et se terminait, dans le langage du temps, par cette superbe exhortation, ponctuée, encore, d'applaudissements : « *Messieurs, la sentence que je demande à vos hautes consciences – ce n'est pas seulement un arrêt suprême qui rétablisse enfin le règne du droit si longtemps outragé; – ce n'est pas seulement une œuvre nécessaire d'assainissement moral; –, c'est véritablement un hommage pieux à l'Éternelle Justice et à la mémoire de ceux qui sont morts pour l'avoir trop aimée*⁴². »

La cassation, qui, disait-il, « *s'impose comme une nécessité morale* », était prononcée, sans renvoi cette fois⁴³, par cet arrêt du 12 juillet 1906, qui se conclut par ces mots fameux : « *Attendu, en dernière analyse, que de l'accusation contre Dreyfus, rien ne reste debout* ».

Sept ans plus tard, l'Ordre portait Mornard à sa tête. Devant ses confrères, il évoquait son rôle, qui fut si important, dans l'Affaire, en parlant « *de cette lutte atroce, où je couvrais de ma robe d'avocat une malheureuse victime des erreurs humaines* ».

Dans sa plaidoirie de 1906, il clamait que l'avocat qu'il était se devait de défendre Dreyfus parce qu'« *il a souffert de sa souffrance, et de la souffrance des siens* ». Mornard se voulait l'avocat d'un homme, d'un homme injustement accusé, et seulement de cet homme.

Selon les témoins du temps, la bibliothèque de l'Ordre était le dernier endroit où l'on pouvait parler de l'affaire tranquillement.

De l'Ordre, Henry Mornard a tenu les rênes pendant toute la durée de la guerre, avec un zèle infatigable, autorité, patience, fermeté d'âme, dans le souci constant de l'intérêt général, et la haute conscience de ses obligations. « *La tâche fut très rude* », avouera-t-il à ses confrères en 1919, mais, ajoutait-il, lucide, « *rude elle sera encore dans les temps qui vont suivre* », tout en exprimant le souhait « *que ses successeurs n'aient jamais à y chercher des précédents* »...

Sa réputation était telle qu'à toutes les activités qu'il a menées dans l'intérêt de l'Ordre et de la justice, il convient encore d'ajouter que les pouvoirs publics l'ont personnellement associé pendant toute la période à l'œuvre législative et réglementaire liée à la guerre, notamment à la mise en place de la législation des pensions.

42 *La Révision du procès de Rennes (15 juin 1906-12 juillet 1906), Mémoire de M^e Henry Mornard pour M. Alfred Dreyfus*, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, 1907; et, chez le même éditeur, *La Révision du procès de Rennes*, t. II, 1906, « Plaidoirie de M^e Henry Mornard », p. 273.

43 Voir Thomas Lyon-Caen, « La cassation sans renvoi dans l'affaire Dreyfus, discours prononcé le 4 décembre 2006 lors de la séance de rentrée de la Conférence du stage des avocats aux Conseils ».

On doit en outre à son initiative propre, non seulement la loi sur la suspension des délais, mais encore la loi du 22 décembre 1915 soumettant les jugements des juges de paix au contrôle de la Cour de cassation ou les garanties des droits de la défense dans la procédure de déchéance de naturalisation instituée par la loi du 7 avril 1915.

Lors de cette assemblée générale du 24 juillet 1919, la première depuis 1914, Mornard ne manquait pas de rendre hommage à son Conseil de l'Ordre et à l'Ordre tout entier : « *Oui, disait-il, notre barreau a donné pendant cette crise du monde civilisé un grand et bel exemple. Tous ceux qui ont vu à l'œuvre les membres de notre grande famille, sur la ligne de feu comme à l'arrière, l'ont à l'envi proclamé ; et cette gerbe de témoignages est pour nous le plus glorieux des trophées*⁴⁴. »

À l'issue de cette assemblée, ses confrères ont tenu à offrir solennellement à celui que le président Bard appelait « *une illustration de votre Ordre* », un bronze dont le sujet avait forte valeur de symbole : « *Le Droit dominant la Force* », c'est-à-dire, relevait Mornard dans son remerciement, « *l'Idéal auquel j'ai consacré ma vie, l'Idéal pour lequel tous, vous avez tant lutté, et vous avez tant souffert* ».

Ce chrétien généreux mourut neuf ans plus tard, à 68 ans, au banc d'œuvre de Saint-Germain-des-Prés. Il fut inhumé dans sa robe de bure du tiers-ordre de Saint-François.

Edmond Coutard

Edmond Coutard fut, par son engagement pour l'Ordre et son dévouement à ses confrères, avec une personnalité différente, l'*alter ego* de Mornard dans la Seconde Guerre.

Élu président de l'Ordre en 1937, son mandat aurait dû prendre fin en 1940. Il restera président, pendant un septennat, jusqu'à ce que la mort le surprenne en cours de mandat, le 20 juillet 1944, à l'âge de 71 ans.

Bien qu'aucun texte visant l'Ordre, contrairement aux avocats, aux avoués et aux notaires, n'ait été pris, cette fois, quant à la suspension des élections ordinaires, l'Ordre a de lui-même considéré que, de fait, les circonstances ne se prêtaient pas à des élections ni à des assemblées générales, et a décidé de maintenir *sine die* son président et son conseil de l'Ordre, décision de pure opportunité qui s'est avérée bénéfique. C'est de lui-même que, lors de son assemblée générale du 9 novembre 1944, présidée à la suite du décès du président Coutard par le premier syndic Jacques de Lapanouse, l'Ordre a mis fin à cette suspension et organisé l'élection de son nouveau président, Maurice Hersant, succédant à Edmond Coutard, et de six nouveaux membres du Conseil de l'Ordre remplaçant notamment Jean Boivin-Champeaux, second syndic depuis 1938, et André Morillot, secrétaire-trésorier depuis 1938 également⁴⁵.

44 Ordre des avocats aux Conseils, Assemblée générale du 24 juillet 1919, « Discours de M^e Mornard, président de l'Ordre ».

45 Voir *infra* à propos de la nomination de François Lyon-Caen en 1941.

Edmond Coutard, secrétaire de la conférence du stage du barreau de Paris, avait été dans sa jeunesse collaborateur d'Alexandre Millerand quand celui-ci pouvait encore être classé à gauche. C'est alors qu'il soutient sa thèse, reflet de ses aspirations sociales, sur *La Production coopérative des associations ouvrières*.

Docteur en droit, il s'oriente rapidement vers l'Ordre des avocats aux Conseils, où il fut élu, lui aussi, premier secrétaire de la Conférence du stage. Le 12 décembre 1903, il pouvait ainsi consacrer son remarquable discours de rentrée de la Conférence à un portrait très fin et documenté de François-André Isambert, avocat aux Conseils libéral – au sens politique que l'on donnait à ce mot à l'époque de la Restauration –, proche de son confrère et ami Odilon Barrot, réputé pour son œuvre doctrinale et connu pour ses combats politiques, peut-être moins pour le rôle courageux, opiniâtre et déterminant qu'il joua en faveur de l'abolition de l'esclavage jusqu'au cœur même de la Cour de cassation qu'il avait rejoint en 1830 comme conseiller ⁴⁶.

Avocat aux Conseils deux ans plus tard, combattant de la Grande Guerre, Coutard devient très vite un avocat des plus réputés et appréciés.

Ce grand praticien était d'apparence un terrien massif, mais en profondeur un homme de vaste culture, à l'intelligence très vive, au bon sens natif, « *libéral impénitent et profondément social* », selon le portrait inspiré qu'a dessiné de lui avec une grande finesse son neveu et confrère Gilbert George, dans son beau discours de premier secrétaire de la Conférence du stage du 19 décembre 1946, qui relevait surtout que « *Son inépuisable bonté protestait contre les injustices que la société impose à ses victimes* ⁴⁷. »

De sa personnalité, nous croyons trouver la meilleure expression dans ces quelques mots qui dessinent à la perfection les contours de la méthode d'un bon avocat aux Conseils conscient de ce qu'il n'y a pas de vrai droit sans justice ⁴⁸ :

« Faire du droit, ce n'est pas seulement poser des principes, rappeler des règles abstraites, citer des auteurs et des arrêts, c'est surtout dissiper la confusion qui, à raison de la complexité de la vie et des problèmes qu'elle fait naître, tend à s'établir entre des situations juridiques distinctes nées de situations de fait différentes. Pour cela, il faut avoir le regard assez aigu et l'esprit assez clair pour savoir, dans l'écheveau embrouillé de la réalité, distinguer chaque fil à sa nuance, le suivre jusqu'au bout, le démêler pour l'enrouler à part sur un "moyen" dont le juge pourra ensuite facilement le dépelotonner, pour s'en servir comme d'un fil d'Ariane, dans le labyrinthe du procès dont il doit trouver l'issue. »

L'empathie naturelle et profonde qu'il manifestait envers tous, elle l'anima toujours dans les épreuves collectives que traversa sa présidence. Citons encore

46 Edmond Coutard, « Un libéral sous la Restauration, M^e Isambert, avocat aux Conseils du Roi, discours prononcé à l'ouverture de la Conférence du stage des avocats aux Conseils le 12 décembre 1903 ».

47 Gilbert George, « Éloge de Monsieur le Président Edmond Coutard prononcé le 19 décembre 1946 lors de la séance de rentrée de la Conférence du stage des avocats aux Conseils ».

48 E. Coutard, Allocution à la séance d'ouverture de la Conférence du stage des avocats aux Conseils du 27 décembre 1938, p. 18.

Gilbert George : « *Il ressentait sincèrement le deuil de la patrie, les malheurs de tous, participait intimement à leurs souffrances, s'évertuait par d'incessants efforts inlassablement répétés, à les soulager, heureux profondément d'y parvenir, doublement peiné d'échouer. La violence faite à la dignité humaine l'atteignait personnellement au plus profond de ses conceptions intimes, sociales et individualistes* ».

Il fut à la tête de l'Ordre, dans des circonstances ô combien tragiques, « *le plus sûr et le plus bienveillant des chefs* », selon le jugement avisé de son premier syndic, Jacques de Lapanouse, autre combattant de 1914-1918, dans son discours prononcé, le 9 novembre 1944, devant les membres de l'Ordre assemblés pour la première fois depuis juillet 1939 ⁴⁹.

Sa mort, dans laquelle l'épuisement eut sa large part, quatre mois plus tôt, avait privé Edmond Coutard de connaître la joie de la Libération et l'écrasement de la plus horrible barbarie qu'ait connue l'histoire des hommes et contre laquelle, à sa manière, il avait courageusement lutté.

Le front

1914-1918

Quatre avocats aux Conseils, dont les noms étaient naguère rituellement rappelés à l'ouverture des rentrées de la Conférence du stage, ont été tués à l'ennemi, comme on disait alors, dont trois dans les premiers mois de la guerre. Tous quatre furent déclarés morts pour la France.

Jules Lefort

Successeur de son père en 1909, Jules Lefort, lieutenant d'infanterie, a été tué le 26 août 1914, lors d'une attaque au Petit-Fayet, dans le Nord, en protégeant debout la retraite de son régiment, dit sa citation.

Il avait 35 ans.

Pierre-Gaston Mayer

C'est le 17 juillet 1914 que Pierre-Gaston Mayer, deuxième secrétaire de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, avait succédé à son père, Gaston Mayer, avocat aux Conseils depuis 1879, juste après avoir soutenu une thèse de droit public sur les recours contre les délibérations des conseils municipaux, qu'il concluait ainsi, et nul ne le contredira : « *Le Conseil d'État est en France le gardien vigilant des droits des individus et l'adversaire résolu de l'arbitraire des agents* ».

49 J. de Lapanouse, « Discours à l'Assemblée générale de l'Ordre des avocats aux Conseils du 9 novembre 1944 » ; voir encore son discours aux obsèques du président Coutard le 26 juillet 1944 ; voir aussi : Jean Coutard, *Edmond Coutard (1873-1944)*, mars 1951, avec un portrait en frontispice : émouvant témoignage du fils du président Coutard, à qui il succéda dans sa charge, et dont il trace un portrait très personnel, profond, complet, et, pour tout dire, indispensable ; et encore l'hommage que lui rendit son successeur à la présidence de l'Ordre, Maurice Hersant, à l'Assemblée générale de l'Ordre du 26 juillet 1945.

administratifs de tous ordres ». Son directeur de thèse, l'illustre doyen Larnaude, le décrivait « *un modèle de distinction, de finesse, d'application sérieuse et de simplicité noble* ».

Il est tombé le 17 septembre 1914, deux mois jour pour jour après son entrée dans l'Ordre, au combat de Bezange-la-Grande, en Lorraine. Dans sa citation à l'ordre de l'armée, le général de Castelnau, le vainqueur de Nancy, mentionnait que, « *arrêté par des forces supérieures, il s'est fait tuer sur place plutôt que de se rendre* ».

L'Ordre conserve le fac-similé d'une longue et émouvante lettre manuscrite concernant « *l'héroïque sergent Mayer* », adressée à son père par le général de Castelnau, lui serrant « *affectueusement les deux mains* », et se terminant par cette formule : « *Votre frère dans la douleur et aussi dans la fierté* ». Castelnau venait de perdre trois de ses fils au front.

Pierre-Gaston Mayer avait 30 ans, et laissait une très jeune enfant, Claude, la propre mère d'Arnaud Lyon-Caen, naguère doyen de l'Ordre et dont nous aurons à reparler ⁵⁰.

Son père, auquel il avait succédé, a aussitôt fondé un prix, perpétuant jusqu'à nos jours la mémoire de son fils, et destiné à récompenser le secrétaire de la Conférence du stage classé second dans le concours annuel.

Maurice Gastambide

Petit-fils d'un président de chambre à la Cour de cassation qui avait commencé sa carrière au Conseil d'État, Maurice Gastambide, lauréat du Concours général, était agrégé des facultés de droit.

Mais, premier secrétaire de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, il avait finalement choisi de rejoindre l'Ordre le 27 juin 1913.

Lieutenant d'infanterie territoriale, il a été tué au combat de Puyieux, près d'Arras, le 10 octobre 1914.

Sa dépouille n'a jamais été retrouvée. Il avait 38 ans.

Il était veuf depuis quatre ans, et une heure avant la bataille, il écrivait à sa mère qu'il lui confiait ses quatre très jeunes fils. Mais sa mère n'a pas survécu à sa mort.

À ses enfants, il écrivait alors ceci :

« Ne cherchez pas à vous venger de ma mort en haïssant ceux qui n'en sont pas responsables, mais travaillez, sinon à ce qu'il n'y ait plus de guerre, du moins à ce qu'elle soit la plus rare possible, car c'est la plus abominable chose que je connaisse ».

Albert Tailliandier

Mobilisé comme sous-lieutenant d'infanterie territoriale, Albert Tailliandier était avocat aux Conseils depuis le 27 mars 1914.

50 Voir : *Un avocat dans l'Histoire, En mémoire de Arnaud Lyon-Caen*, Dalloz 2013.

Mais, le 10 mai 1914, il avait été élu député du Pas-de-Calais, et c'est en cette qualité qu'il se trouvait en mission à Bapaume, lorsque, le 25 mars 1917, il a été tué par l'explosion d'une mine placée par les Allemands à l'intérieur de l'hôtel de ville.

Il avait 42 ans.

Il était, avec Léon Bourgeois, le coauteur de la proposition de loi à l'origine de l'article 12 de la loi de finances du 26 décembre 2014 qui ouvre le droit à réparation des dommages de guerre.

Il eut des funérailles officielles, conduites par le président de l'Ordre Henry Mornard, qui, relève Anne Deperchin ⁵¹, « *rappelle dans son discours la rhétorique anti-allemande, dont il est coutumier : L'Allemagne est la race maudite* » ... Un monument fut érigé à Bapaume à la mémoire d'Albert Tailliandier.

Encore faut-il se souvenir de ceux qui, ayant survécu, ont été blessés, parfois très gravement tels Alcock ⁵² ou Raynal, ou encore trois confrères entrés dans l'Ordre en 1919, Paul Henry, Albert Texier, simple soldat en 1914, capitaine en 1918, gazé deux fois dont une fois, gravement, à Verdun, Jean Nicolaj ⁵³, entre autres.

Sans oublier les treize morts ni les nombreux blessés de la Conférence du stage des avocats aux Conseils (parmi les blessés : René Cassin, collaborateur de Gaston Mayer, qui joua le rôle que l'on sait dans la reconnaissance par la Nation de ses devoirs envers les anciens combattants ⁵⁴), voire les « *secrétaires* » d'avocats aux Conseils, blessés comme Henry Solus, ou tués comme Donnedieu de Vabre.

Souligner enfin, comme le fait Anne Deperchin, « *que la mort s'abat sur la parenté des vivants en n'épargnant que de très rares familles* ». Ainsi, la quasi-totalité

51 Dans sa remarquable étude, « La mort et le deuil de guerre au Conseil d'État », in *Le Conseil d'État et la Grande Guerre*, op. cit., p. 60, dans lequel elle consacre plusieurs pages aux avocats aux Conseils.

52 Voir : Durnerin, « Éloge de Joseph Alcock, lors de l'assemblée générale de l'Association des anciens secrétaires de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, le 5 juillet 1962 ».

53 Jean Nicolaj, grièvement blessé au début de la guerre, sévèrement handicapé, était resté mobilisé comme officier, dans les fonctions de commissaire rapporteur au sein des conseils de guerre; à l'époque où il prête serment comme avocat aux Conseils, à l'été 1919, une requête est déposée devant la Cour de cassation tendant à la révision d'une décision d'un de ces conseils de guerre spéciaux créés en 1914 par Joffre, statuant de manière expéditive, sans les garanties habituelles des droits de la défense et sans recours, avec exécution immédiate, ayant, en l'occurrence, en décembre 1914, condamné à mort pour de prétendus abandons de poste six soldats, fusillés sur le champ; avocat de l'Union nationale des combattants, Jean Nicolaj est saisi de la demande de révision, examinée les 28 et 29 janvier 1921 par la Cour de cassation, qui, le 29 janvier, à la suite d'une éloquente plaidoirie de l'avocat aux Conseils, dont la presse se fait l'écho, annule le jugement du conseil de guerre; cette réhabilitation des six fusillés entraînera jusqu'à nos jours de nombreuses manifestations officielles, en particulier l'érection d'un monument, en 1925, à Vingré dans l'Aisne (voir sur cette affaire restée célèbre : Denis Rolland, *Les Fusillés de Vingré : Le serment de Claudius Lafloque*, Soissonnais 14-18, 2018, et spéc. sur Jean Nicolaj et la Cour de cassation, p. 53 à 58).

54 Cf. Antoine Prost et Jay Winter, *René Cassin et les droits de l'homme, le projet d'une génération*, Fayard, 2011.

des avocats aux Conseils ont perdu qui plusieurs fils, voire tous ses fils, qui un gendre, un frère, un neveu, etc.⁵⁵

Expression des liens immuables qui unissent l'Ordre des avocats aux Conseils aux deux cours suprêmes, chaque deuil subi par l'Ordre entraîna, notamment à l'occasion des audiences, par exemple, au Conseil d'État, aux audiences des 19 novembre et 17 décembre 1914, des manifestations de sympathie, qui furent d'ailleurs réciproques depuis la barre. Le Conseil d'État apposa dans sa salle des pas perdus une plaque mentionnant, mêlés dans le souvenir, les membres du Conseil et les avocats morts au combat.

Cette plaque fut inaugurée en 1920 et le président de l'Ordre Henry Auber fut invité à prononcer un discours.

L'Ordre fut associé à l'organisation du service solennel célébré le 22 mai 1916 à la Sainte-Chapelle, sous la présidence du cardinal Amette, archevêque de Paris, et en présence du Président de la République, pour les avocats morts au champ d'honneur.

1939-1945

L'évolution singulière de cette guerre conduit à distinguer trois catégories de combattants : les mobilisés de 1939, les combattants des armées de la Libération, les combattants de l'ombre.

1. *Les avocats mobilisés*, à considérer le nombre de citations et de croix de guerre décernées, ont indéniablement combattu, ils ont fait une « *belle guerre* », comme on disait alors, de septembre 1939 à juin 1940. On pourrait citer nombre de ces citations glorieuses, telles celles de Marcille, de Landousy, de Jean Tétreau⁵⁶, de Duriez-Maury, etc.

Il est bon aujourd'hui de rappeler que, en 1940, la guerre ne fut « *drôle* » qu'un temps, qu'elle fut, en mai et en juin 1940 effective, bien réelle, très dure, faisant des dizaines de milliers de morts dans les rangs de notre armée et un million et demi de prisonniers de guerre, les uns et les autres absents des innombrables

55 L'Ordre a tenu une comptabilité très précise de ces malheurs familiaux, qu'elle a pieusement conservée dans son Livre d'or de la Grande Guerre.

56 Voir l'éloge de Jean Tétreau prononcé par le président Pierre Chareyre le 25 juin 1981 lors de l'assemblée générale de l'Association des anciens secrétaires de la Conférence du stage des avocats aux Conseils.

commémorations et célébrations officielles dont le peuple français est abreuvé au nom d'un « *devoir de mémoire* » éminemment sélectif⁵⁷.

C'est ici l'occasion de tirer de l'oubli l'un de ces soldats français tués « *à l'ennemi* » dans cette courte guerre, un avocat aux Conseils mort pour la France à trente-trois ans – pas plus que pour la Première Guerre, nous ne voulons non plus oublier les collaborateurs d'avocats aux Conseils, membres ou non de la Conférence du stage, victimes de la Seconde.

Raymond Crémerly

Il avait préparé le concours du Conseil d'État avec Jacques Rebeyrol, dont nous reparlerons, et Pierre Pontremoli, reçu, lui, auditeur, évincé du Conseil par l'effet des lois raciales et disparu dans les combats de la Libération.

Collaborateur du président Lussan, Raymond Crémerly fut très jeune premier secrétaire de la Conférence du stage des avocats aux Conseils. Son discours de rentrée de la Conférence, le 20 décembre 1934, aussi élégant que savant, portait sur « Les séances des Conseils à la fin du règne de Louis XIV ». Il n'avait pas manqué, en passant, d'y magnifier le rôle des « *avocats ès Conseils du Roi* »⁵⁸.

Il était avocat aux Conseils depuis trois ans, ayant succédé à Tabareau, et venait de se marier quand il fut mobilisé. Il appartenait comme officier à un de ces régiments pris en tenaille par l'armée allemande en mai 1940 et dont l'évacuation vers l'Angleterre avait été décidée, depuis la rade et les plages de Dunkerque.

57 Récemment, un ouvrage en deux volumes intitulé *Les Mythes de la Seconde Guerre mondiale*, sous la direction de Jean Lopez et Olivier Wieviorka, Perrin 2017, s'est courageusement donné pour objet de « *débusquer les mythes et idées reçues qui encombrant et déforment la perception du conflit* ». Un article du volume 2 (p. 14) signé Vincent Bernard a pour titre : « *1 000 victoires aériennes et 100 000 tués : les mythes héroïques du printemps 1940* ». Le second mythe, « *à la signification mémorielle plus profonde* », est celui des « *100 000 soldats français tués* », repris par « *des générations d'historiens* ». Un mythe ? L'auteur nous apprend qu'en 2000, un chercheur a évalué les pertes entre 50 000 et 90 000, et sans doute (*sic*) vers le bas de la fourchette ! Et, depuis lors, un travail effectué sous l'égide du ministère de la Défense a recensé environ 60 000 morts. Ce nombre, s'il est celui que l'on doit retenir, reste considérable pour un mois et demi de combats. Ces morts ne sont pas imaginaires. Où est donc le « *mythe* » ? Prudemment, l'auteur prend ses distances et reconnaît honnêtement que, parmi les 200 000 soldats qui ont donné leur vie sous l'uniforme français entre 1939 et 1945, les 60 000 morts, « *sacrifiés* » selon lui, du printemps 1940, « *méritent indéniablement d'avoir toute leur place* ». « *Justice pour ceux de 1940* » : tel est le titre de l'ouvrage d'un combattant de la Grande Guerre, proche de Joffre et de Weygand, combattant de 1940 et en 1944 dans l'armée De Lattre, historien et théoricien de la guerre, le général André Laffargue (Charles-Lavauzelle, 1952) : à ces soldats qui « *n'ont pas failli* » quand « *c'est à eux que l'on a failli* », il a très tôt voulu rendre justice, car « *c'est rendre justice à une France qui s'est trop humiliée dans la défaite* ».

58 Raymond Crémerly, « Les séances des Conseils à la fin du règne de Louis XIV, Discours prononcé à l'ouverture de la Conférence du stage des avocats aux Conseils le 20 décembre 1934 ».

Dunkerque! Événement aussi considérable que méconnu de nos jours, épisode tragique de la guerre qui n'est pas sans rappeler les moments les plus intenses de 1914-1918.

De quoi inspirer un grand livre d'histoire, qui n'existe pas vraiment à ce jour, voire un grand film! Certes, il y a depuis peu, juillet 2017, le film pétaradant de Christopher Nolan, réalisateur britannique de *Batman*, et d'*Interstellar*. Ce film n'est pas sans mérites cinématographiques, mais il outrage quelque peu la vérité historique⁵⁹.

La vérité, c'est l'Angleterre qui, ruinant la stratégie de Weygand de contre-attaquer sur Arras pour permettre la jonction des armées alliées, et entraînant la coupure en deux de la 1^{re} armée française, suivie de la capture de 40 000 soldats, dont le général Juin, dans la poche de Lille, et de la capitulation de l'armée belge, met unilatéralement en œuvre, sous les ordres du vice-amiral Ramsay, l'opération « *Dynamo* », consistant, du 27 mai au 4 juin 1940, à évacuer les troupes britanniques depuis la poche de Dunkerque. Churchill a, dès le 22 mai, avalisé cette initiative du commandant en chef du corps expéditionnaire britannique, le général Gort, inspirée par le War Office lui-même, mais en taisant l'opération aux Français et aux Belges et en n'acceptant l'évacuation des Français que le 31 mai à la suite d'une vive protestation de la France.

Ce qui n'est pas montré dans le film de Nolan, ou d'une façon très fugitive et ambiguë, et ce qui n'y est jamais dit, c'est que cette évacuation sera rendue possible par le sacrifice des régiments français du général Falgade, sur ordre de l'amiral Abrial, « *l'Amiral Nord* ». L'amiral Abrial est chargé de la défense de Dunkerque et c'est sous son commandement que s'effectuent les opérations d'évacuation vers l'Angleterre des troupes françaises et anglaises, soit 40 000 soldats français qui ont seuls fait face à l'armée allemande pour permettre la réalisation de cette opération, et dont la plupart – 35 000 environ – furent faits prisonniers avec leurs officiers, dont un général, sans pouvoir eux-mêmes être évacués, quand ils ne furent pas tués, en grand nombre (on avance le nombre de 6 000 tués).

59 Sur le plan de la relation historique, on serait tenté de ne voir dans ce film qu'un avatar de ce que l'on nomme de nos jours la « *post-vérité* », à tout le moins un « *fait alternatif* ». Mais rendons justice au réalisateur. Dans *le Figaro* du 19 juillet 2017, répondant à une interview, il admet qu'il a pris quelques libertés sur le plan historique et que, ne s'estimant pas « *légitime* », il n'a pas voulu faire « *un film de guerre* ». D'ailleurs, la critique cinématographique du *Monde Magazine* (19 mai 2018) a tranché : « *la polémique lors de la sortie du film sur la présence minimale des troupes françaises apparaît avec le recul étrange et ridicule* ». En réalité, ce film n'est pas le premier à invoquer la liberté de l'artiste trop souvent confondue avec le parti pris; au cas présent, un autre critique du journal *Le Monde* ne partage pas l'irénisme de son confrère (Jacques Mandelbaum, « Un déluge de bombes hors sol », 19 juillet 2017, p. 15), pas plus que l'historien Henri-Christian Giraud, « Dunkerque au risque de l'histoire », *Le Figaro Histoire*, août-septembre 2017, p. 8 à 17).

Sur Dunkerque, et plus spécialement le drame du Siroco, voir : Jacques Mordal, *Dunkerque, France-Empire*, 1968; Jacques Duquesne, *Dunkerque 1940, Une tragédie française*, Flammarion 2017; Historia-Magazine, 2^e Guerre Mondiale, 1967, Dunkerque; Maurice Guierre, *Marine-Dunkerque*, Flammarion, 1942; Pierre Varillon, *La Glorieuse histoire du Siroco*, Lardanchet, Lyon, 1941.

Ce qui n'est pas montré ni même évoqué, sauf d'une manière très anecdotique, c'est la difficulté pour les régiments français qui avaient pu gagner les plages de pouvoir profiter de l'évacuation britannique, c'est la ville qui n'est plus qu'un immense brasier, c'est le ciel constellé de Stukas et de bombardiers Heinkel, ce sont les bombardements incessants, c'est la mer recouverte d'innombrables coques de navires coulés par les avions et par les torpilleurs allemands – 250 épaves sur un millier de navires –, recouverte également de ces nappes de pétrole souvent en feu, horrible piège pour les soldats tombés à l'eau, ce sont surtout ces nombreux navires français, et non seulement anglais, de toute nature (300 bâtiments français), qui faisaient la navette avec l'Angleterre pour tenter eux aussi de procéder à l'évacuation de combattants français, belges et anglais, sous le feu des Allemands.

Du 27 mai au 4 juin exactement, ce sont au total près de 340 000 combattants qui seront ainsi évacués, soit environ 220 000 Anglais, 17 000 Belges et 123 000 Français à partir du 31 mai, dont 50 000 par des moyens français, placés sous le commandement de l'amiral Landriau.

Tous ces Français seront au demeurant aussitôt renvoyés en France⁶⁰, où les combats se poursuivaient... sans les Anglais, Churchill ayant le 12 juin refusé le concours de la RAF.

Raymond Crémery, qui avait d'abord combattu en Belgique, était donc pris au piège de Dunkerque avec son régiment. Il fallait compter, soit sur les petites flottilles, françaises et anglaises (dragueurs, pêcheurs... : on estime à 26 000 les soldats évacués par les *Little Ships*), soit surtout sur les navires de guerre, qui ont payé un lourd tribut aux attaques aériennes et aux torpilles des minuscules *schnell-boots* : un pétrolier, le Niger, deux contre-torpilleurs et cinq torpilleurs français seront passés par le fond. Trois d'entre eux étaient de construction récente, d'une série portant des noms de vents : l'*Orage*, le *Bourrasque* et le *Siroco*.

Le *Siroco* est alors précédé d'une glorieuse renommée pour ses combats navals en mer du Nord : il a coulé trois sous-marins allemands. Il sert maintenant aux transports des combattants vers l'Angleterre. Le 30 mai, il a réussi à évacuer 600 hommes et il revient aussitôt à Dunkerque. Un navire anglais veut lui interdire l'entrée de la rade. Le commandant du *Siroco*, le capitaine de vaisseau Guillaume de Toulouse-Lautrec, décide de forcer l'entrée. L'Anglais s'efface. Dans la soirée, le *Siroco* parvient à embarquer cette fois 750 hommes. En pleine nuit, un *schnell-boot* le touche avec deux torpilles, dont l'une explose sur l'arrière, dans le carré des officiers, puis il est bombardé par un Stuka.

Le bateau coule, entraînant la disparition de plus de 600 soldats. Parmi les rescapés, le commandant du *Siroco*, et Henri Laborit, médecin à bord, qui deviendra une personnalité célèbre après-guerre.

Parmi les morts, Raymond Crémery, âgé de 33 ans, dont nous voulons nous souvenir.

60 Voir le témoignage du colonel Passy, chef du BCRA de la France libre à Londres, *Souvenirs*, t. I, 2^e Bureau Londres, Raoul Solar, 1947, p. 39.

2. Les combattants des armées de la Libération

François Cail⁶¹

Ce confrère si élégant d'allure autant que moralement, et si bienveillant envers tous, futur président de l'Ordre en 1971, successeur de son père en 1936, lui-même successeur de son beau-père, le président Georges Devin, homme de culture, homme de justice, homme d'honneur, homme de bien, mobilisé comme officier en 1939, fait prisonnier, libéré en 1941, fut rapidement, contre la barbarie et pour la dignité de la personne humaine, un résistant dans l'âme. Son cabinet était le refuge de personnes persécutées, même s'il n'était pas le seul⁶². En revanche, et cela est exceptionnel, lié à des réseaux, il parvint à gagner Londres en janvier 1944, et, après avoir subi un entraînement, se fit parachuter par la RAF en Allemagne où il reprit la lutte armée, en s'emparant, lui le grand sportif qui pilotait lui-même son Norecrin, d'un avion allemand!

C'est dans les rangs de la 1^{re} armée française du général de Lattre que s'engage en 1944 *André Vidart*, avocat aux Conseils depuis le 8 juin 1943.

Combattirent, enfin, dans ces armées, voire au maquis, nombre de jeunes gens qui deviendront dans l'après-guerre des avocats aux Conseils, comme ce fut déjà le cas pendant la Grande Guerre.

3. Les combattants de l'ombre

On veut parler, bien entendu, de tous les combattants volontaires réunis sous la même bannière de la Résistance, tous ceux et celles qui ont combattu l'occupant nazi avec la même ardeur et la même foi que ceux de 1940 et des armées de la Libération, mais certes pas avec les mêmes moyens, de 1939 à son écrasement en 1945. Ce sont d'ailleurs très souvent les mêmes, ainsi qu'en témoignent ceux-là même dont nous allons à présent retracer l'extraordinaire parcours.

61 *Mélanges pour François Cail*, avec une préface de son gendre, l'académicien diplomate Pierre-Jean Rémy et la belle évocation par son successeur Bruno Odent (1999).

62 Parmi ses confrères, citons notamment, outre le président Jean Labbé et son fils et successeur Léon Labbé, que nous retrouverons, le président Roger de Ségogne (1888-1973) qui abrita et protégea son principal collaborateur lequel deviendra sous Jean Foyer le concepteur du nouveau code de procédure civile, Henri Motulsky; celui-ci lui dédiera sa thèse publiée chez Sirey en 1948, sous le titre fameux : *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé*, dans les termes suivants : « *Au grand juriste, À l'ami paternel, À M^e Roger de Ségogne, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, Je dédie, en signe de respectueuse et reconnaissante affection, cette tentative de mettre en système une activité qui est pour nous la source d'une quotidienne communion d'esprit* ». Ce maître ouvrage a été réédité en 2002 dans la Bibliothèque Dalloz, mais dépouillée de cette belle et émouvante dédicace, qui dit, pourtant, beaucoup (cf. Hubert Henry, « Éloge du Président Roger de Ségogne devant l'Association des anciens secrétaires de la Conférence du stage le 27 juin 1974 »). Et encore le président Édouard Jolly hébergea pendant plusieurs mois son ami, Alexandre Parodi, envoyé en mission en France par le général de Gaulle : le hasard a voulu qu'Édouard Jolly fut président de l'Ordre à l'époque où Alexandre Parodi était devenu vice-président du Conseil d'État nommé par le Général (Voir : François Cail, « Hommage au Président Jolly prononcé le 6 juillet 1983 lors de l'assemblée générale de l'Association des anciens secrétaires de la Conférence du stage des avocats aux Conseils »).

Pierre Goutet

Né en 1903, Pierre Goutet, beau-frère de François Cail, précédemment nommé, secrétaire de la conférence de la cour d'appel dans la promotion du bâtonnier René Bondoux, qui fut lui-même secrétaire de la Conférence du stage des avocats aux Conseils⁶³, ne cessera, toute son existence, de poursuivre de front son engagement au niveau le plus élevé dans le scoutisme et les mouvements associatifs et son activité professionnelle d'avocat aux Conseils.

Premier secrétaire de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, Pierre Goutet consacre son discours de rentrée de la Conférence le 22 décembre 1932 à « Danton, avocat aux Conseils du Roi », dont il dessine un portrait psychologique tout en nuances, montrant finement comment s'entremêlaient l'activisme de l'athlète de la Révolution, selon le langage du temps, et la parfaite loyauté de l'avocat aux Conseils vis-à-vis de ses clients, certains de haut rang, et du Conseil du Roi⁶⁴.

Avocat aux Conseils en 1936, Pierre Goutet avait déjà fondé en 1934, avec son adjoint André Cruiziat, *la Route*, branche aînée du scoutisme français, dont il était un commissaire national. Il dirigeait également le Centre d'études et de représentations dramatiques (les Comédiens-Routiers) qui avait comme objectif de rénover le théâtre (en compagnie d'hommes tels que François Bloch-Lainé⁶⁵, Olivier Hussenot ou son confrère Claude Peignot).

En juillet 1940, échappant aux Allemands qu'il combattait dans les Ardennes, il rejoint Vichy pour prendre la responsabilité d'une direction du travail des Jeunes, de l'orientation professionnelle et des groupements de jeunesse, rattachée au secrétariat général à la Jeunesse dirigé par Jean Ybarnegaray puis par une autre personnalité du scoutisme, Georges Lamirand. Il s'entoure alors de personnalités vouées à un grand avenir, tel Pierre Schaeffer⁶⁶. Il quittera en février 1941 cette direction, qui sera renommée direction de la jeunesse⁶⁷.

Il convient de rappeler que les Allemands avaient interdit le scoutisme en zone occupée et que Vichy avait cherché à unifier les associations scoutistes pour les fondre dans une seule, les Scouts de France. Goutet s'était opposé à cette

63 Chef de cabinet du général de Lattre en 1944-1945, René Bondoux sera présent à ses côtés à Berlin lors de la signature de l'acte de capitulation allemande.

64 Pierre Goutet, « Danton avocat aux Conseils, Discours prononcé à l'ouverture de la Conférence du stage des avocats aux Conseils le 22 décembre 1932 ».

65 François Bloch-Lainé (1912-2002), commissaire national Route clandestine en zone occupée, en compagnie de l'avocat aux Conseils Claude Peignot, inspecteur des finances, responsable des finances de la Résistance dès 1942, auteur avec Claude Gruson du très intéressant ouvrage : *Hauts Fonctionnaires sous l'Occupation*, Éditions Odile Jacob, 1996.

66 Pierre Schaeffer (1910-1995), fondateur de la Route des Grandes Écoles (il est lui-même polytechnicien), sous Vichy animateur de Radio-Jeunesse et fondateur de « *Jeune France* », créateur en 1942 du studio d'Essais de la RTF, après-guerre du service de recherche de l'ORTF, père de la musique concrète.

67 Voir, avec les occurrences concernant Pierre Goutet, Wilfred Douglas Halls, *Les Jeunes et la politique de Vichy*, Syros/Alternatives, Paris, 1988; Pierre Giolitto, *Histoire de la jeunesse sous Vichy*, Perrin 1991; Christian Guérin, *L'Utopie Scouts de France*, Fayard, 1997.

politique, et s'il avait encore appuyé la création, par Henry Dhavernas, autre personnalité du scoutisme, des Compagnons de France, qui seront dissous en janvier 1944, Dhavernas rejoignant la France Libre, et si, en 1942, il créait, avec Cruiziat, les « *Amitiés scout*es », il prenait ses distances avec Vichy qui avait mis fin, avec l'arrivée du très collaborationniste Abel Bonnard à l'Instruction publique, à une première période favorable à sa conception du scoutisme telle qu'elle s'exprime dans son ouvrage paru en janvier 1943, au titre sans ambiguïté : *Humanisme scout*.

Pierre Goutet, qui n'en poursuit pas moins ses activités d'avocat aux Conseils, finit naturellement par rejoindre la Résistance intérieure en intégrant comme agent de liaison le fameux réseau Ajax, dirigé par Achille Peretti.

Arrêté par la Gestapo en août 1944, il est déporté à Buchenwald, à Laura ⁶⁸, puis à Dachau, dont il ne revient que le 7 mai 1945, profondément marqué par cette terrible épreuve. Pendant son absence, son camarade de conférence, le futur président Jean Copper-Royer, avait été désigné par l'Ordre comme administrateur provisoire de son cabinet.

À son retour, que le président Maurice Hersant qualifie de « *miraculeux* ⁶⁹ », il reprend les rênes de son cabinet. En même temps, cet homme d'une haute spiritualité, recrée les *Amitiés scout*es et fonde avec André Cruiziat la Vie nouvelle, « *association d'éducation populaire* », qui se veut l'expression du scoutisme social, d'inspiration personaliste. Il en est le président jusqu'en 1961.

Il cèdera sa charge en 1973 à son fils Bernard et se consacrera à son intense activité associative jusqu'à sa mort en 1990.

Jacques-Henry Simon

Jacques-Henry Simon était le fils d'un député radical du Tarn, très proche de Clemenceau dont il fut le ministre des Colonies en 1917, et, comme son grand homme, amateur d'art reconnu.

Collaborateur d'Edmond Coutard, cet avocat brillant suivit dans sa jeunesse le cursus habituel en devenant d'abord secrétaire de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, en compagnie de Jacques Rebeyrol qui restera son ami et sera son proche compagnon dans la Résistance, un héros comme lui, dont le

68 Dans le camp de Laura, proche de Buchenwald, des milliers de déportés, quand ils parvenaient à survivre, creusaient, dans des conditions inhumaines et effroyables, des galeries souterraines pour la construction d'une usine de fabrication d'oxygène liquide destinée aux fameux missiles V2, eux-mêmes fabriqués au sinistre camp tout proche de Dora, l'ensemble sous la responsabilité du SS-Sturmbannführer Wernher von Braun, futur responsable... du centre spatial de la NASA, comme chacun sait.

69 Maurice Hersant, « Discours à l'assemblée générale de l'Ordre des avocats aux Conseils du 24 juillet 1947 ».

président Jean Copper-Royer, premier secrétaire de cette même promotion, fera un émouvant éloge⁷⁰.

Il soutient en même temps sa thèse sur la notion aussi cruciale que délicate de légalité, et devient naturellement avocat aux Conseils en 1934, à 25 ans, succédant à Eugène Balliman.

Cinq ans plus tard, il est mobilisé comme lieutenant d'infanterie et participe aux combats de 1940 dans l'armée des Alpes, obtenant la croix de guerre et une belle citation. Démobilisé, il songe aussitôt à gagner l'Angleterre et participe très tôt à la lutte clandestine.

Dès février 1941, il devient membre de l'Organisation civile et militaire (OCM), l'un des principaux mouvements de la Résistance intérieure en zone occupée, fondé en décembre 1940 par des officiers du SR de Vichy, Jacques Arthuys, qui mourra en déportation, et le colonel Alfred Touny, qui sera fusillé par les Allemands, auxquels se joint Maxime Blocq-Mascart, de la Confédération des travailleurs intellectuels. Les rejoindront rapidement des hommes importants venus d'horizons divers (outre Jacques-Henry Simon et Jacques Rebeyrol, André Boulloche, Pierre Lefaucheur, Aimé Lepercq, Georges Izard...) ⁷¹. Dans le même temps, Simon poursuit au grand jour ses activités d'avocat aux Conseils, depuis son cabinet du 21, boulevard de Beauséjour, ainsi qu'en témoignent les archives de l'Ordre.

Il devient dès 1942 l'un des chefs les plus marquants de l'OCM, « *l'un des trois patrons* » selon Henri Frenay ⁷², « *le plus intelligent* » suivant Daniel Cordier ⁷³, « *l'un des plus remarquables* » d'après Jean-Louis Crémieux-Brilhac ⁷⁴.

Axée au départ sur l'action militaire (renseignement, sabotages), l'OCM peut se prévaloir en 1942 de plusieurs milliers de membres, et tisse des liens avec la France libre grâce au truchement du colonel Rémy, chef de la Confrérie Notre-Dame (Gilbert Renault), le plus important des services de renseignement.

Dans les premiers jours de 1943, dénoncé, Simon échappe de justesse à la Gestapo venue l'arrêter à son cabinet, et rentre alors pour de bon dans la clandestinité.

70 Jean Copper-Royer, « Éloge de Jacques Rebeyrol, prononcé lors de l'assemblée générale de l'Association des secrétaires et anciens secrétaires de la Conférence du stage des avocats aux Conseils le 3 juillet 1953 » ; Jacques Rebeyrol sera le chef du réseau Navarre, créé par Simon, et l'un des fondateurs du Comité national judiciaire clandestin, déporté en 1944, miraculeusement revenu de Dachau.

71 A. Calmette, *L'Organisation civile et militaire. Histoire d'un mouvement de résistance de 1940 à 1946*, PUF, 1961.

72 Henri Frenay, *La nuit finira*, Laffont, Le Livre de poche, 1973, tome II, p. 73.

73 Daniel Cordier précise : « *Homme de culture, patriote sans concession, il fut sans doute le plus intelligent et le plus vindicatif de l'OCM dont il porta au paroxysme les revendications et l'orgueil d'être le mouvement le plus important de la zone occupée* » (Jean Moulin, *La République des catacombes*, Gallimard, 1999, p. 367).

74 Jean-Louis Crémieux-Brilhac, *La France libre*, Gallimard, 2013, tome I, p. 675.

Fin février 1943, délégués par le général de Gaulle, Pierre Brossolette («*Brumaire*») et le colonel Passy («*Arquebuse*», chef du BCRA), rencontrent à Paris, parmi d'autres responsables de la Résistance, le colonel Touny, et Simon ⁷⁵.

Il s'ensuit que, le mois suivant, Rémy est avisé de ce que l'on lui envoie un Lysander pour ramener Simon à Londres. Le premier contact entre Rémy et Simon est pour le moins dénué d'aménité ⁷⁶. Mais faute de visibilité suffisante, le Lysander fait demi-tour sans se poser. C'est par un bateau de Bretagne que Simon gagnera Londres, où il rencontrera le général de Gaulle et Jean Moulin, ainsi que Passy, patron du BCRA. Il s'agit de faire admettre à l'OCM, à laquelle est reconnue une certaine prééminence, la création, voulue par le Général, d'un comité directeur central pour coordonner l'action des mouvements de Résistance, sous la direction de Jean Moulin.

La solidarité ayant fini par l'emporter, Simon est de retour en France par avion fin avril, et, le 27 mai 1943, assiste, comme représentant de l'OCM (et, de fait, seul représentant officieux du Palais), à la première réunion du Conseil de la Résistance (bientôt Conseil national de la Résistance), sous la présidence de Jean Moulin, rue du Four, à Paris. Simon est de ceux qui, considérant que les partis politiques ont failli, ils ne sauraient être mêlés à la Résistance, et il a obtenu qu'ils ne soient pas représentés en tant que tels au sein du CNR, qu'ils ne soient censés y représenter que des tendances d'opinion.

Les seize délégués signent un texte qui reconnaît le général de Gaulle comme le seul chef légitime de la Résistance.

En septembre 1943, après la disparition de Jean Moulin, Simon effectue une seconde mission à Londres, porteur d'un projet de création d'un comité exécutif indépendant que les mouvements de Résistance l'avaient chargé de faire avaliser par le chef de la France libre. Henri Frenay affirme que Simon est alors «*à nos bureaux tous les jours* ⁷⁷ ».

Revenu en France, il décide de gagner Alger en s'évadant par l'Espagne de la France occupée ⁷⁸. Interné en Espagne dans le sinistre camp de Miranda, il parvient à rejoindre Alger en août 1943. Pour l'anecdote, dans cette aventure, il croisera par hasard son confrère Pierre Lévy-Falco ⁷⁹ en gare de Bayonne, faisant mine, l'un et l'autre, de ne pas se reconnaître. À Alger, il siège à l'Assemblée consultative, et adresse à de Gaulle, sans succès, un rapport demandant que

75 D. Cordier, *op. cit.*, p. 367

76 Rémy, *Mémoires d'un agent secret de la France libre*, Éditions France-Empire, tome II, p. 133.

77 Henri Frenay, *La nuit finira*, *op. cit.*, p. 33 : «*Je l'ai connu peu de temps, écrit Frenay, mais j'ai eu l'impression que le pays avait perdu en lui l'un de ses meilleurs enfants* ».

78 V. Émilienne Eychenne, *Les Pyrénées de la liberté, Les évasions par l'Espagne 1939-1945*, Éditions France-Empire, 1983, et Robert Belot, *Aux frontières de la liberté*, Fayard, 1998. On peut s'étonner de ce qu'un personnage aussi important de la Résistance, pris en charge par les réseaux de la France libre, ait dû, cette fois, emprunter les chemins périlleux et hasardeux des Pyrénées pour gagner Alger. Il y fallait en tout cas un courage et une détermination hors du commun.

79 Sur Lévy-Falco, voir *infra*.

celui-ci désigne Pierre Brossolette comme son délégué en France. Il vouait à Brossolette, avec lequel il partageait une certaine idée de la Résistance et de son organisation, une vive admiration ⁸⁰.

En décembre 1943, il regagne Paris où il s'efforce de regrouper les anciens de l'OCM décimés par les arrestations consécutives à des trahisons. Il constitue alors le fameux réseau Navarre avec son ami Rebeyrol comme chef.

Durant cette année 1943, il rédige pour les *Cahiers de l'OCM* d'importants projets constitutionnels aux accents très gaulliens (rejet du régime des partis, élection du Président de la République au suffrage universel direct, Cour constitutionnelle...).

Il se réfugie chez un ami avocat à la cour d'appel, Georges Debray, père de Régis, puis chez le docteur Richier, qui, arrêté en même temps que lui, sera déporté.

C'est René de Lavergne, héros de la Grande Guerre dans l'aviation, personnalité haute en couleur, qui assure officieusement la gestion de son cabinet. René de Lavergne est alors membre du conseil de l'Ordre, ce qui suffit à établir que, à tout le moins, le conseil et son président, qui est son ancien patron, sont au courant de la situation, et continuent à donner le change en maintenant le nom de Simon sur le tableau de l'Ordre, de même qu'il est toujours mentionné dans les décisions des deux cours, et cela d'ailleurs jusqu'en 1947.

Simon, après trois de ses adjoints, est à son tour arrêté par la Gestapo le 5 avril 1944. Emprisonné à Senlis puis à Fresnes, on perd sa trace. On pense qu'il aurait été fusillé à Fresnes en juin ou juillet 1944.

En 1945 et 1946, l'Ordre espère encore son retour, car on le croit, comme François Lyon-Caen, déporté en Allemagne. En juillet 1946, le président Hersant déclare : « *notre pensée fervente et inquiète est allée vers* » eux.

Ce n'est que dans son discours d'assemblée générale du 24 juillet 1947 que le président Maurice Hersant annonce à ses confrères « *la fin d'un espoir* » et la disparition de Jacques Henry Simon en même temps que celle de François Lyon-Caen.

Il sera déclaré officiellement disparu à la date, théorique et symbolique, du 18 juin 1944. Déclaré mort pour la France, il sera cité à l'ordre de la Nation en 1949.

Comme le relevait Maurice Hersant ce même 24 juillet 1947, « *Fidèles à une tradition qui n'est pas celle de l'honneur, ses bourreaux ont pris soin de jeter le voile du silence sur la fin de Jacques Simon* ⁸¹ ».

80 Voir Éric Roussel, *Pierre Brossolette*, Fayard/Perrin, 2011.

81 Sur ce pur héros de la Résistance, voir : Raphaël Dokhan, « Éloge de Jacques Henry Simon, Discours prononcé le 13 décembre 2011 lors de la séance de rentrée de la Conférence du stage des avocats aux Conseils ».

L'ordre et la protection de ses membres persécutés

« Ce qui dégoûte de l'histoire, disait Madame de Sévigné, c'est de penser que ce que je vois aujourd'hui sera de l'histoire un jour ».

Ce dégoût qui a pu être éprouvé par les témoins de ces affreuses années de ténèbres, nous le ressentons aujourd'hui avec la même intensité et le même chagrin, mais augmenté d'une forme d'incompréhension devant des actes si contraires à l'âme d'un pays, le nôtre, qui a, à la face du monde, proclamé l'universalité et la dignité de la personne humaine.

Évoquant, dans son éloge si émouvant et si profond, la haute figure du président Edmond Coutard, Gilbert George soulignait combien cet homme généreux et bon était atteint personnellement par *« la violence faite à la dignité humaine... au plus profond de ses conceptions intimes, sociales et individualistes »*, et *« souffrit indiciblement en tant qu'homme avec les hommes »*, notamment avec *« ceux qu'une législation barbare, au service d'une politique inhumaine, bannissait de la société, pourchassait, décimait, car en ceux-là, surtout, fut bafoué le respect humain »*.

Gilbert George ajoute, à juste raison : *« À tous il prodiguera ses conseils judicieux, son appui effectif, intervenant au mépris du risque personnel, de toute l'autorité de ses hautes fonctions, que non seulement il assumait avec aisance, mais qu'il rehaussait encore du prestige de sa forte personnalité »*.

Cela est avéré, mais la vérité impose d'ajouter que le président Coutard fut en cela parfaitement secondé, avec des sentiments semblables et la même prise de risque, par son conseil de l'Ordre, inchangé pendant toute la période et comprenant de fortes personnalités, dont nous allons reparler, tels René de Lavergne, déjà cité, André Morillot et le sénateur Jean Boivin-Champeaux. Au-delà, c'est, à une exception près, l'Ordre tout entier qui fit corps autour de ses élus.

Venons-en aux faits, tels qu'ils émergent avec une forte cohérence d'archives éparses.

D'abord, le contexte.

On pourrait dire de la législation infâme qui est ici en cause qu'elle est en partie double ou qu'elle ressemble à une course à l'échalote, à ceci près qu'il y a toujours un implacable maître du jeu : l'occupant. Vichy ne peut agir et légiférer, si l'on peut dire, qu'avec l'autorisation de l'occupant, en fait sous sa férule.

L'occupant, c'est-à-dire d'abord l'armée allemande, car c'est d'une occupation militaire qu'il s'agit, laquelle est sous l'entière dépendance du commandant militaire en France – le MBF – siégeant à l'hôtel Majestic, avenue Kléber, le général Otto von Stülpnagel, en même temps gouverneur de Paris, secondé par son chef d'état-major, le colonel, bientôt général, Hans Speidel, qui, après la guerre, poursuivra sa brillante carrière dans la Bundeswehr et la finira comme commandant en chef des forces terrestres de l'OTAN, à Fontainebleau. Ironie de l'Histoire : le général von Brauchitsch, commandant en chef de l'armée de terre, avait eu son quartier général à Fontainebleau en 1940.

Dès le 21 juin 1940, le MBF rend public un avis, préparé depuis le 10 mai, suivant lequel ses ordonnances et règlements « *priment tous ceux du pays* » occupé.

En zone occupée, ce sont donc les ordonnances allemandes qui règlent l'existence quotidienne des habitants, spécialement les Juifs.

Et nul n'est censé ignorer la loi allemande, quand ce sont plus d'une centaine d'ordonnances qui seront édictées à partir de juillet 1940, rentrant souvent dans des détails infimes, tel la lutte contre les doryphores... ce qui ne manque pas de sel quand on sait que c'est ainsi qu'étaient surnommés les soldats allemands sous l'Occupation⁸².

Comme le soulignait Robert Aron⁸³, les Français « *durent se résigner à être enfermés dans une sorte de carcan de fer dont justement les ordonnances constituent l'armature... Pendant quatre ans, des centaines de ces décisions anonymes vont entraver la vie soit de l'ensemble des Français, soit de certaines catégories parmi eux* ».

Pour mener une analyse exacte et équitable du comportement de l'Ordre pendant cette période, il conviendra de ne jamais perdre de vue cette donnée fondamentale dégagée par l'ensemble des historiens dignes de confiance de la dernière génération : le projet de destruction des Juifs d'Europe, spécialement en France, est un axe fondamental, voire l'axe premier de la politique européenne et de la politique de guerre de l'Allemagne nazie. Et de là, la pression permanente des Allemands sur le gouvernement de Vichy, dont l'existence, voulue par l'Allemagne, est en même temps indispensable à l'exécution de cette politique et à ses intérêts stratégiques et économiques. On s'appuie sur Vichy tant que cela marche, et si cela ne marche pas, c'est alors qu'on fait sans Vichy⁸⁴.

À cet égard, les historiens s'accordent à distinguer en gros trois périodes :
- de l'été 1940 au printemps 1942, même si un SS, Theodor Dannecker, est déjà à la manœuvre, c'est le commandant militaire, le MBF (Stülpnagel, Speidel, Blanke), qui se charge de la « *question juive* » dans toutes ses dimensions ; il s'en charge *seul*, seul il décidera et organisera les premières grandes rafles de mai, août et décembre 1941, qui concerneront des Juifs français, spécialement de nombreux avocats, nous y reviendrons ; mais en liaison avec l'ambassadeur Abetz et ses collaborateurs Rudolph Schleier et Ernst Achenbach, celui-ci, après-guerre, dirigeant du parti libéral allemand FDP ;
- du printemps 1942 à la fin de l'été 1942, le MBF n'est plus que l'exécutant de la Sipo-SD (Gestapo et Service de sûreté) et de la SS (Oberg, Knochen, Hagen,

82 *La Loi nazie en France, Documents réunis par Philippe Héraclès*, Guy Authier éditeur, 1974.

83 Dans sa préface à l'ouvrage précité, *La Loi nazie en France*.

84 Nous reprenons ici les analyses de Jacques Semelin, *Persécutions et entraides dans la France occupée*, Les Arènes-Seuil, 2013 ; Michel Laffitte, *Juif dans la France allemande*, Tallandier, 2006 ; Florent Brayart, *La Solution finale de la question juive*, Fayard, 2004 ; Raul Hilberg, *La Destruction des Juifs d'Europe*, Fayard, 1988 ; Asher Cohen, *Persécutions et sauvetages, Juifs et Français sous l'Occupation et sous Vichy*, Éditions du Cerf, 1993 ; Eberhard Jäckel, *La France dans l'Europe de Hitler*, Fayard, 1968, ouvrage pionnier ; Gaël Eismann, *Hôtel Majestic, Ordre et sécurité en France occupée (1940-1944)*, Tallandier, 2010, précieux sur l'intensité des pressions allemandes sur la législation antisémite, en particulier l'aryanisation économique.

Lischka), concepteurs et ordonnateurs des déportations et des rafles, avec, pour l'exécution, faute de disposer de moyens suffisants, le concours négocié de Vichy, c'est-à-dire, depuis avril, de Pierre Laval, dont le retour a été imposé par l'Allemagne ; et, en cet été 1942, on ne sait que trop ce qu'il en fut pour les Juifs étrangers et apatrides rafles par la police française et déportés par milliers ; un mot sur Carl Oberg, précédemment chargé de l'élimination des Juifs en Pologne, nommé le 5 mai 1942 par Hitler, chef supérieur de la Gestapo et de la SS en France, avec le droit de donner des instructions aux autorités et forces de police françaises, de les contrôler et de les engager en zone occupée ; il devient l'unique responsable de la « *question juive* » (décret d'Hitler du 9 mars 1942) ; le 16 novembre 1942, sa compétence est étendue en zone sud ; condamné à mort en 1954, sa peine sera commuée en prison à vie par René Coty et il sera discrètement libéré en 1962 ;

- la troisième période, de septembre 1942⁸⁵ à l'été 1944, c'est d'abord le refus de Laval, sous la pression de l'Église et de l'opinion, de continuer à mettre en œuvre les rafles et de procéder à la dénaturalisation des juifs étrangers, ensuite, à partir de novembre 1942, la décision des SS et de la Gestapo de procéder eux-mêmes aux rafles et aux arrestations, mais hélas avec le concours actif de la police du Commissariat général aux questions juives, la PQJ puis la SEC à partir de juillet 1942, et de la Milice⁸⁶, enfin, avec l'arrivée en France du SS Aloïs Brunner en mai 1943, l'accélération de la solution finale sur l'ensemble du territoire.

Très curieusement, mais la rationalité n'était pas leur fort, les Allemands continuent néanmoins à reconnaître cette incroyable fiction d'une souveraineté résiduelle de Vichy, même après l'invasion de la zone libre, maintenant un semblant de ligne de démarcation, s'inclinant devant l'opposition de Vichy à l'obligation du port de l'étoile jaune dans cette zone, et, en dépit de leur très forte pression, devant son refus réitéré de prononcer la dénaturalisation des Juifs étrangers, mesure qui en aurait facilité leur arrestation sur une vaste échelle.

Attachons-nous donc à la « *législation* » de Vichy.

Ayant eu vent du projet des Allemands d'instituer un statut des Juifs, et le MBF ayant le premier ordonné le recensement des Juifs en zone occupée, Vichy entend les prendre de vitesse et promulgue son propre statut du 3 octobre 1940 (suivi le 4 octobre de la loi permettant d'arrêter et d'interner dans des camps, sur décision du préfet, les Juifs étrangers).

85 Dans un discours très sombre prononcé le 7 décembre 1942 place Vendôme, devant les représentants des officiers publics et ministériels, qualifiés de « *corps d'État* », parmi lesquels les avocats aux Conseils, le Garde des Sceaux, entouré de ses principaux collaborateurs, après avoir gémi sur « *Le métier singulièrement amer qui est celui de ministre dans une époque tumultueuse de l'histoire* » et relevé « *des traits communs entre la sombre année 1815 et la lugubre année 1942 : la France est vaincue, les souverains alliés parlent en maîtres à Paris* », appuie : « *Nous voilà maintenant plongés dans le profond de l'abîme. La France traverse des jours qui sont les plus tristes de son histoire, au moins aussi lugubres que ceux qu'elle a jamais connus* ». Ce discours, qui devait paraître à la *Gazette du Palais*, a, semble-t-il, été censuré.

86 Mais aussi de policiers zélés soucieux de réprimer de simples infractions vestimentaires ou administratives, modeste premier pas mais parfois décisif vers la déportation.

Ce statut exclut les Juifs de la fonction publique, du cinéma et du journalisme, et prévoit, en ce qui concerne les professions libérales, dont les avocats et les officiers ministériels, que leur exercice est autorisé sous réserve de limitations énoncées par voie réglementaire, des dérogations étant prévues pour les anciens combattants.

Aucune de ces mesures réglementaires d'application n'ayant encore été prise en décembre 1940, les Allemands se plaignent de l'inaction de Vichy, par le truchement de leur homme-lige, Fernand de Brinon, auprès du Gouvernement.

En conséquence, le 8 janvier 1941, le Garde des Sceaux, Raphaël Alibert, regardé comme l'auteur du statut, adresse au Conseil d'État une demande d'avis sur un projet de décret fixant à 2% de l'effectif total des avocats le nombre de Juifs admis à exercer la profession d'avocat. Dans son rapport sur ce projet, le rapporteur du Conseil d'État proposait déjà qu'il ne concernât pas les avocats aux Conseils.

Une navette pour l'examen du projet s'était mise en place entre le Conseil d'État et la Chancellerie, et un nouveau Garde des Sceaux, Joseph Barthélemy, avait été nommé le 27 janvier, appelé à Vichy par son ami Pierre Étienne Flandin, qui faisait office de chef du Gouvernement à la place de Laval, arrêté le 13 décembre 1940, quand survint un événement de grande importance, la création, par une loi du 29 mars 1941, imposée à Darlan, successeur de Flandin, par Theodor Dannecker et le MBF, irrités par cette lenteur, d'un Commissariat général aux questions juives (CGQJ), confié à un antisémite notoire, Xavier Vallat, et auquel revient la charge de l'élaboration et de l'exécution de l'ensemble des mesures visant les Juifs, quand le droit des personnes appartenait de temps immémorial à la Chancellerie, ainsi dépouillée de cette prérogative naturelle⁸⁷.

Vallat, qui revendiquera après guerre la responsabilité « morale » de cette législation anti-juive, met aussitôt en chantier un second statut, celui du 2 juin 1941, qui élargit les interdictions professionnelles à une grande partie de l'économie et de la vie culturelle, et, quant aux professions libérales, inverse la charge de la preuve en transformant le principe de la liberté d'exercer sauf limitations posées par décrets tel que prévu par le statut d'octobre 1940, en un principe d'interdiction d'exercer, sauf dans la limite d'un *numerus clausus* à fixer par profession. Et une loi du même jour impose le recensement des Juifs.

Plus grave encore, si cela est possible, une loi du 22 juillet 1941 institue ce qu'on a appelé « l'aryanisation économique », consistant pour l'essentiel à pouvoir placer tous les biens économiques appartenant à des Juifs entre les mains d'un administrateur provisoire non Juif ayant le pouvoir de liquider ou vendre le bien.

C'était engager la France dans l'invraisemblable politique de spoliation initiée par les Allemands en zone occupée (ordonnances des 27 septembre et 18 octobre 1940, puis du 26 avril 1941), l'aryanisation étant ainsi étendue à la zone libre, où déjà beaucoup d'entreprises avaient, afin d'échapper aux lois allemandes, été transférées, et ceci pour satisfaire le souci des ministres chargés de l'économie

87 Sur le CGPJ, voir l'ouvrage pionnier de Joseph Billig, *Le CGQJ (1941-1944)*, 2 tomes, Éditions du Centre d'études juives contemporaines, Paris, 1955 ; et Laurent Joly, *Vichy dans la « Solution finale », Histoire du CGQJ, 1941-1944*, Grasset, 2006.

dans l'équipe Darlan (Pierre Pucheu, François Lehideux, Jacques Barnaud, qui restait associé-gérant de la banque Worms, Jean Bichelonne) d'empêcher que les Allemands ne s'emparent d'entreprises et d'équipements de premier plan. Mais ce faisant, ces jeunes ministres technocrates, venus du secteur privé, n'hésitaient pas à se faire activistes de la collaboration, jusqu'aux pires mesures anti-juives⁸⁸.

Une loi du 17 novembre 1941 ajoute encore les professions immobilières parmi les professions interdites, sans aller jusqu'à l'interdiction totale résultant de la législation allemande.

Un degré supplémentaire est franchi par la loi du 29 novembre 1941. Sous la pression très forte des Allemands, lesquels, en raison de l'opposition manifestée par Vichy, envisagent de créer eux-mêmes un Conseil Juif dans leur dépendance, sur le modèle des conseils dont ils ont parsemé le reste de l'Europe, Vichy, soucieux une fois encore de sauvegarder une apparence de souveraineté, se décide à créer l'Union générale des Israélites de France, l'UGIF, chargée de représenter les Juifs résidant en France auprès des pouvoirs publics.

Puis, ce n'est plus une question seulement de degré, mais un tournant décisif dans l'horreur à venir qui advient à la charnière des années 1941-1942, quand commence à se mettre en place la solution finale.

Le premier acte, le 19 février 1942, est le remplacement, exigé par les Allemands, de Vallat, jugé trop laxiste et indépendant, par Darquier de Pellepoix, en suite d'un dernier accrochage particulièrement violent de Vallat avec Dannecker.

Vallat, venu de l'extrême-droite traditionnaliste, quoique profondément anti-allemand, avait théorisé un ubuesque et très irrationnel antisémitisme d'État, qu'il s'évertuait à mettre en œuvre à sa manière, sous la botte nazie, ce qui naturellement arrangeait bien Vichy. Mais, on le voit à la lecture du compte rendu de son procès⁸⁹, sa porte était ouverte, comme le montre, l'exemple est significatif, la visite du docteur Gaston Nora⁹⁰, qui avait sauvé la vie de Vallat pendant la Grande Guerre, en compagnie du professeur Robert Debré. Vallat

88 Il a fallu beaucoup de temps pour que les historiens s'intéressent de près à cette collaboration économique, et au rôle essentiel que celle-ci joua dans l'évolution du régime de Vichy et dans l'engrenage qui conduisit ce régime à une forme de vassalisation sous Pierre Laval, alors même que ces ministres technocrates, excepté Bichelonne, avaient quitté le Gouvernement. D'entrée de jeu, ces ministres de Darlan avaient proposé aux Allemands un plan en vue de l'intégration de l'économie française dans la nouvelle économie européenne, c'est-à-dire sous domination allemande; ce plan, remis à Hitler le 4 avril 1941 avec l'assentiment de Darlan, allait fort loin dans la volonté exprimée de participer à « l'ordre nouveau européen », à en croire, notamment l'« ambassadeur » d'Hitler, Otto Abetz (voir *Pétain et les Allemands, Mémoire d'Abetz sur les rapports franco-allemands*, Éditions Gaucher, 1948, p. 79, et Otto Abetz, *Histoire d'une politique franco-allemande (1930-1950)*, Stock, 1953, p. 198; voir également : Barbara Lambauer, *Otto Abetz et les Français ou l'envers de la collaboration*, Fayard, 2001; Gérard Chauvy, *Les Acquittés de Vichy*, Perrin, 2003; Fabrice Grenard, Florent Le Bot, Cédric Perrin, *Histoire économique de Vichy*, Perrin, 2017; Eberhard Jäckel, *La France dans l'Europe de Hitler*, *op. cit.*, p. 230

89 *Le Procès de Vallat, présenté par ses amis*, Éditions du Conquistador, Paris 1948, p. 246 à 248

90 Sur les liens qui existaient entre Gaston Nora et Vallat, qui lui avait, en vain, demandé de prendre la tête de l'UGIF (voir *infra*), voir Semelin, *op. cit.*, p. 558

lui conseille de partir se réfugier à Grenoble. Cependant, conclusion terrible de cette visite par Robert Debré : « *Ni cœur, ni intelligence* »⁹¹.

Darquier, qui lui succède, est un pur et simple criminel, qui ne reconnaît qu'un maître, Adolf Hitler, et n'est animé comme lui que par un seul sentiment : la haine des Juifs, qu'il voue, dès les années 1930, à l'extermination.

Mais revenons au début de 1941.

Quatre confrères juifs, au sens des lois raciales, sont alors inscrits au tableau de l'Ordre.

Deux d'entre eux ont été nommés avocats aux Conseils dans la nombreuse promotion, si l'on peut dire, de 1919.

Le premier nommé est, en janvier 1919, Léon Alphandéry, succédant à son beau-frère Pierre-Gaston Mayer, tué en septembre 1914.

Le deuxième est Samuel Feldmann, qui succède en juillet 1919 à Maurice Gastambide, tué lui aussi en 1914.

Le troisième est Pierre Lévy-Falco, nommé en 1935, succédant à Dambeza.

Ces confrères étaient tous les trois d'anciens premiers secrétaires de la Conférence du stage.

Le quatrième est André Mayer, nommé en 1931, succédant à Bicart-Sée.

Si la proportion de 2 % était retenue pour les avocats, comme le propose Vallat, et donc, logiquement, pour les avocats aux Conseils, le *numerus clausus* virtuel concernant ceux-ci serait de 1,2. Or ils sont quatre, c'est-à-dire près de 7 % de l'effectif ! Deux ou trois d'entre eux devraient quitter la profession !

Les projets de décret sur le *numerus clausus* concernant les avocats poursuivaient leur bonhomme de chemin entre le Conseil d'État et la Chancellerie, d'un côté, le Commissariat, de l'autre, en désaccord persistant en ce qui concerne le sort des avocats aux Conseils. En février 1941, le Garde des Sceaux et le Conseil d'État estimaient opportun, à la place d'un pourcentage, de s'en tenir au nombre de quatre, correspondant aux quatre confrères en exercice, pour les charges pouvant être occupées par des Juifs. Mais le 15 mai 1941, Vallat déclarait en tenir fermement pour le *numerus clausus* de 2 %, avec obligation pour les avocats en surnombre de céder leur charge dans les cinq ans.

Alors que se déroulent ces tractations, d'ailleurs dans une impasse, un premier événement capital survient.

91 Michel Laffitte, *Juif dans la France allemande*, *op. cit.*, p. 55. Autre exemple, on relève dans les archives privées du Garde des Sceaux un message adressé à celui-ci par Jacques Rueff, concernant sa visite à Vallat, en vue d'une dérogation au statut ; Jacques Rueff, ami très proche du Garde des Sceaux, économiste célèbre, futur académicien, proche conseiller du général de Gaulle dans les années 1960 (le plan Rueff-Armand) ; il en ressort que de son entretien avec Vallat une « *solution se dégage* », dont Vallat et le Garde des Sceaux doivent s'entretenir, mais Jacques Rueff souhaite venir en discuter avec le Garde des Sceaux avant cet entretien ; il y a donc eu, au moins dans ce cas, des échanges entre Vallat et le Garde des Sceaux, et des échanges positifs puisque Jacques Rueff fut une des rares personnalités à bénéficier, comme le professeur Debré, d'une dérogation au statut qui lui permit de demeurer à l'inspection des finances.

Un des quatre confrères juifs, Léon Alphandéry, désire céder sa charge à son neveu François Lyon-Caen, gendre posthume de Pierre-Gaston Mayer, à qui Léon Alphandéry avait succédé en 1919. Il le souhaitait déjà à la veille de la guerre mais avait alors dû y renoncer en raison de la mobilisation de ce dernier ⁹².

Léon Alphandéry vit depuis le début de l'Occupation en zone libre, à Marseille, où il décèdera deux ans plus tard. Le 10 juin 1941, il signe néanmoins le traité de cession que François Lyon-Caen transmet aussitôt à l'Ordre avec son dossier de candidature.

Au même moment, le 9 juin 1941, le père de François Lyon-Caen, Léon Lyon-Caen, avocat général évincé de la Cour de cassation en décembre 1940 en application du monstrueux statut d'octobre, remet à Paris entre les mains de la fille aînée du Garde des Sceaux, chef de son secrétariat particulier, une note qu'il lui demande de transmettre à son père, relative à cette candidature de François Lyon-Caen à la succession de Léon Alphandéry.

La lettre de Léon Lyon-Caen au Garde des Sceaux qui accompagne cette note est émouvante au moins à deux titres : « *Me plaçant sous l'égide de nos communs souvenirs de famille, des liens si étroits vous unissant à mon vénéré père, qui vous tenait en si grande et affectueuse estime, j'ose espérer qu'il sera possible de donner satisfaction au désir de mon fils comme au mien. Ce me sera une consolation pour le coup qui m'a frappé si durement en décembre dernier* »⁹³.

92 François Lyon-Caen a remarquablement combattu en 1940 comme officier, recevant croix de guerre et citation. Il ambitionne légitimement, étant collaborateur du président Jean Labbé, de succéder à son oncle dans l'office même qui fut celui de son grand-père et de son arrière-grand-père. Sur le président Jean Labbé, voir l'émouvante évocation d'Arnaud Lyon-Caen dans son discours de premier secrétaire de la Conférence du stage le 5 décembre 1956, reproduite dans l'ouvrage précité, *Un avocat dans l'Histoire, En mémoire de Arnaud Lyon-Caen*, p. 57. Jean Labbé fut sous l'Occupation membre du Comité national judiciaire dans la clandestinité, et, à la Libération, vice-président du comité de libération de l'Orne ainsi que membre du comité d'épuration du Conseil d'État. Dominique Foussard a dressé de Jean Labbé, grand avocat aux Conseils, président de l'Ordre, membre de l'Institut, un remarquable portrait devant l'Association des anciens secrétaires de la Conférence du stage.

93 Archives privées de Joseph Barthélemy. Léon Lyon-Caen évoque dans cette lettre son père, Charles Lyon-Caen (1843-1935), doyen de la faculté de droit de Paris, membre de l'Institut, Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques, grand-croix de la Légion d'honneur; bien qu'il ne fût pas son élève et ne devint son collègue à Paris qu'en 1913, Joseph Barthélemy entretint très tôt des liens étroits avec le doyen Charles Lyon-Caen, dont l'origine est sans doute à trouver dans ces affinités intellectuelles et sociales que les républicains libéraux cultivaient au travers de divers réseaux et salons (Juliette Adam, Emile Straus, Paul Hervieu), la réputation de Joseph Barthélemy étant déjà établie par une abondante production doctrinale et journalistique, plusieurs de ses ouvrages ayant en outre été primés par l'Institut. C'est ainsi que Charles Lyon-Caen, dès son installation à Paris, lui ouvrit les portes de l'École des sciences politiques pour succéder à Esmein, plus tard celles de l'Institut. Sa vie durant, Joseph Barthélemy conserva à Charles Lyon-Caen une affectueuse reconnaissance, au point que, quatre ans après sa mort, le 9 décembre 1939, dans un discours prononcé en qualité de président de l'Académie des sciences morales et qui fustigeait dans des termes singulièrement violents l'Allemagne hitlérienne, ce « *peuple de dresseurs de bêtes* », il ne manquait pas encore d'évoquer la mémoire de « *notre cher et grand Lyon-Caen* ».

Le 16 juin 1941, René de Lavergne, substituant Léon Alphandéry empêché, présente François Lyon-Caen au conseil de l'Ordre présidé par Edmond Coutard ⁹⁴.

Puis, le lendemain 17 juin, Jean Boivin-Champeaux ⁹⁵ présente un rapport favorable devant le même conseil de l'Ordre, qui, sans désespérer, arrête que François Lyon-Caen est admis à se pourvoir à l'effet d'être nommé en remplacement de Monsieur Alphandéry, démissionnaire.

Le dossier est aussitôt transmis par l'Ordre à la Chancellerie, fermement appuyé par le Conseil d'État et par la Cour de cassation.

Une semaine à peine s'étant écoulée, le 25 juin 1941, le Garde des Sceaux nomme François Lyon-Caen avocat aux Conseils, en remplacement de Léon Alphandéry. François Lyon-Caen prête serment devant le Conseil d'État dès le 29 juin (sans doute par écrit même si aucun document n'a été retrouvé dans les archives) et le 1^{er} juillet devant la Cour de cassation présidée pour l'occasion par le premier président Frémicourt. Léon Lyon-Caen écrit alors à la fille du Garde des Sceaux que son père « *a accompli là un acte de justice et de courage, dont, dit-il, je le suis profondément reconnaissant* », et annonce sa visite prochaine auprès de celui-ci, auquel il souhaitait présenter sa demande de réintégration à

94 René de Lavaissière de Lavergne (1886-1983), authentique héros de la Grande Guerre, mobilisé comme officier dans l'artillerie puis dans l'aviation d'observation, du 4 août 1914 au 24 mars 1919, accumulant décorations et citations, successeur dans l'Ordre de son beau-père de Lalande en 1920 ; ses souvenirs ont été publiés en 2011 dans un livre passionnant, illustré de nombreux documents et photographies, sous le titre *Souvenirs d'un artilleur et pilote de la Grande Guerre, 1914-1918*, Éditions de l'Officine, comprenant une évocation du « *Soldat, Avocat, Homme de lettres* » prononcée par son successeur Charles de Chaisemartin, le 12 décembre 1989, devant l'Association des secrétaires de la Conférence du stage des avocats aux Conseils.

95 Jean Boivin-Champeaux (1887-1957) était un ami proche du Garde des Sceaux, membre du même parti, l'Alliance démocratique, dont Joseph Barthélemy avait été une illustration dans l'entre-deux-guerres ; officier pendant toute la Grande Guerre, cité cinq fois, dont deux à l'ordre de la Nation, successeur de son père Paul Boivin-Champeaux, président de l'Ordre et vice-président du Sénat, et comme lui sénateur et président du conseil général du Calvados, vice-président du Conseil de la République sous la IV^e République ; il fut aussi un président très actif de la Société pour la protection des paysages de France, thème qu'il avait étudié en pionnier dans sa thèse de doctorat ; le 10 juillet 1940, il fut chargé, devant les deux chambres du Parlement réunies au Casino de Vichy, de rapporter le projet de révision constitutionnelle ; dans le bel hommage qu'il lui rendit en décembre 1954, le président Gaston Monnerville rappela que ce rapport se concluait ainsi : « *Après l'effroyable drame où notre pays a été jeté, il faut lui donner une raison de vivre et une espérance. Ce n'est pas sans tristesse que nous disons adieu à la Constitution de 1875... Elle a fait de la France un pays libre, un pays où l'on respirait à l'aise, où l'on se sentait à la fois fort et dispos. Elle meurt moins de ses imperfections que de la faute des hommes qui avaient été chargés d'en assurer la marche et le fonctionnement* ». Et l'illustre président du Conseil de la République, et plus tard, du Sénat de la V^e République, de rappeler : « *Très vite, les actes qui suivirent déçurent son attente. En désaccord profond avec le Gouvernement, il fut, à partir d'octobre 1940, écarté de tout mandat départemental et communal* » (voir la plaquette imprimée en hommage à Jean Boivin-Champeaux, qui contient notamment son éloge par le président de l'Ordre Raymond Célice). Sur le 10 juillet 1940, voir l'intervention d'Olivier Wieworka au colloque du 10 décembre 2010, *Les Troubles de la mémoire française*, Sénat, p. 47.

la Cour de cassation, fortement appuyée par le premier président Frémicourt et le procureur général Caous.

Le temps était compté, eu égard aux projets de décrets en cours d'examen, parmi lesquels celui relatif aux avocats aux Conseils émanant des services de Vallat. L'arrêté du Garde des Sceaux survenait, à l'encontre du projet Vallat, comme une forme de fait accompli, au beau milieu de l'empoignade permanente qui opposait dans un climat de forte tension ces deux personnages, et qui allait connaître son acmé avec le projet de loi d'aryanisation économique, appuyé par les ministres chargés de l'économie mentionnés plus haut et souhaité par Darlan dont l'objectif, connu par les rapports laissés par les Allemands, était, une fois de plus, de consacrer la souveraineté française sur tout le territoire national en obtenant des Allemands qu'ils abrogent leurs propres ordonnances. Mais les ordonnances allemandes allaient beaucoup plus loin et instituaient la solution finale dans l'économie. Considérant que Vichy n'allait pas assez loin et n'était pas fiable sur le plan de l'application efficace de ses lois antijuives, les Allemands se refuseront à abroger leur propre législation, qui demeura donc applicable dans la France occupée, et fut même aggravée (voir l'ordonnance du 28 septembre 1941). Ce n'est pas indifférent pour notre propos.

La « *profonde hostilité* » du Garde des Sceaux à cette loi, son « *opposition farouche* », selon l'historien Laurent Jolly⁹⁶, allait contraindre Darlan à organiser le 7 juillet une rencontre – houleuse – entre les deux protagonistes, place Vendôme, dans le bureau du garde, en présence des représentants des ministères économiques et du « *sage* » Henri Moysset, secrétaire d'État à la vice-présidence du Conseil, mentor de l'Amiral et dépêché par lui comme médiateur⁹⁷.

Il s'ensuivit à l'adresse de Darlan une longue lettre justificative de Vallat, « *aux abois* » suivant la formule de Laurent Joly⁹⁸, puis une importante réécriture de la loi pour tenir compte en partie des exigences du Garde des Sceaux, mais n'excédant pas le minimum nécessaire pour surmonter l'opposition d'un Stülpnagel particulièrement irrité et vétilleux sur un sujet, celui de la situation des Juifs, fondamental pour les Allemands.

96 Laurent Joly, *Xavier Vallat, Du nationalisme chrétien à l'antisémitisme d'État, 1891-1972, biographie*, Grasset, 2011, p. 228 à 231 ; *Vichy dans la « Solution finale », Histoire du Commissariat général aux questions juives, 1941-1944*, p. 212-216 – et pour le compte rendu du conseil des ministres avec l'intervention virulente du Garde des Sceaux, lequel le 19 janvier 1942, qualifiait encore cette loi de « *déshonorante* » devant le pasteur Boegner, cf. *Carnets du pasteur Boegner*, Fayard, 1972, p. 76).

97 Choix fort habile lorsqu'on sait que l'objectif de Darlan était l'adoption de la loi, fût-ce au prix d'un compromis. Moysset était un professeur à l'École navale appartenant à la même génération que son collègue de la Justice. Il était, avec ce dernier, et Carcopino, l'un de ces « *anciens Romains* » qu'il opposait lui-même au sein du Gouvernement aux « *jeunes cyclistes* », ces technocrates promoteurs d'un économisme « *européen* » sous la botte allemande (l'amusante comparaison dont il était l'inventeur fut plus tard popularisée par Robert Aron dans son *Histoire de Vichy*). Laurent Joly indique cependant que Moysset aurait partagé l'hostilité du Garde des Sceaux à la loi.

98 L. Joly, *op. cit.*, p. 217-219. Cette lettre avait déjà été publiée *in extenso* par J. Billig, *op. cit.*, p. 171-173.

Mais le MBF, furieux, rejeta ce texte de compromis, si bien que Vallat effectua lui-même les retouches de nature à complaire au MBF, lequel finit donc par donner son approbation à la loi, qui conserva sa date du 22 juillet 1941, sans passer à nouveau devant le conseil des ministres, institution décidément fictive de Vichy, et fut publiée seulement le 26 août au *Journal officiel*⁹⁹.

En ce même mois de juillet 1941, le président de l'Ordre Edmond Coutard rencontre le Garde des Sceaux¹⁰⁰. Il rend compte de cette entrevue au conseil de l'Ordre le 15 juillet. Quel en fut l'objet? On l'ignore. On peut néanmoins présumer qu'il fut question du projet de décret Vallat sur le *numerus clausus* des avocats aux Conseils, mais encore de la loi sur l'aryanisation économique et ses conséquences pour l'Ordre.

C'est qu'en effet cette loi, répétons-le, prévoyait – et cette disposition a été maintenue dans le texte publié – la faculté pour le Commissaire général aux questions juives de nommer des administrateurs provisoires dans toute entreprise industrielle, commerciale, immobilière ou artisanale, avec le pouvoir de liquider ou de vendre le bien, le produit de l'opération étant versé sur un compte ouvert à la Caisse des dépôts au nom du propriétaire juif.

Nous allons y revenir.

Pour l'heure, au même moment, en ce mois de juillet 1941, c'est un membre du conseil de l'Ordre, son second syndic, André Morillot¹⁰¹, qui rend visite à Vallat, à son domicile, rue de l'Abbaye. Il n'existe qu'un seul témoignage de cette surprenante rencontre, celui d'André Morillot lui-même, tel qu'il est retranscrit dans le compte-rendu, paru en 1948, du procès de Vallat en décembre 1947¹⁰².

Cet événement remarquable, faisant suite à celui que constitue la nomination de François Lyon-Caen dans l'Ordre le 25 juin, va sceller le sort du projet de *numerus clausus*.

De toute évidence, lorsqu'on connaît le fonctionnement de l'Ordre, le principe du rendez-vous a été nécessairement conçu, au minimum décidé, probablement le 15 juillet, par le Conseil de l'Ordre et son président, Edmond Coutard. Il

99 Cette « victoire personnelle » de Vallat, selon le mot de Laurent Joly (*op. cit.*, p. 226), provoqua, d'après cet auteur, la « colère » du Garde des Sceaux (*ibid.*, p. 225, n° 1), qui n'en demeura pas moins membre du Gouvernement...

100 Edmond Coutard et Joseph Barthélemy se connaissaient, ainsi que l'attestent les archives privées du second; ils étaient à peu près du même âge et avaient en partage une mémoire commune, celle du secrétariat de la Conférence du stage des avocats à la cour d'appel de Paris.

101 André Morillot (1888-1965), successeur de son père, premier secrétaire de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, combattant de la Grande Guerre, président de l'Ordre en 1947; voir son éloge par le président Roger de Ségogne lors de l'assemblée générale de l'Association des anciens secrétaires de la Conférence du stage.

102 *Le Procès de Xavier Vallat présenté par ses amis*, Éditions du Conquistador, Paris, 1948, p. 319.

n'a pu en être autrement ¹⁰³. On voit mal, par ailleurs, que cette visite n'ait pas préalablement été évoquée dans le bureau du Garde des Sceaux par le président Coutard.

Lorsque, à la barre de la Haute Cour, André Morillot est venu livrer son témoignage en faveur de Vallat, il était depuis quelques mois président de l'Ordre, à la suite de Maurice Hersant. C'est en cette qualité qu'il est présenté dans le compte rendu du procès. Mais c'est en sa qualité de membre du conseil de l'Ordre que, en 1941, il a rencontré Vallat, accompagné d'un confrère qui avait eu des rapports personnels avec Vallat, mais dont le nom n'est pas révélé. On peut penser à Boivin-Champeaux, qui avait été parlementaire dans le même temps que Vallat, mais ce n'est qu'une hypothèse ¹⁰⁴.

André Morillot, qui au surplus était le camarade de promotion de la conférence du stage de Samuel Feldmann, témoigne, avec les mots du temps : « *Nous avions alors, dans notre barreau, à ce moment-là, quatre israélites, dont un venait de rentrer dans notre Ordre quelques semaines auparavant... Nous tenions absolument à conserver dans notre Ordre les quatre Israélites qui s'y trouvaient. Nous avions pour eux les plus hauts sentiments d'estime et d'affection, parce que nous sommes un petit barreau, que nous nous aimons entre nous, qu'il y a une cordialité chez nous qui n'existe pas, fatalement, dans les autres corporations de même nature. Et, d'accord, je dois le dire, avec le Conseil d'État et la Cour de cassation* ¹⁰⁵, nous avons essayé de conserver nos quatre Israélites ». Faisant part de ce point de vue à Vallat, celui-ci aurait répondu, selon Morillot : « *Absolument d'accord. Vous désirez garder ces Israélites : ... je ferme les yeux* ».

Et Morillot de conclure : « *La situation de fait a continué et nous avons conservé les quatre israélites* ».

De fait, le 17 juillet 1941, étaient publiés deux décrets : le premier fixait à 2 % le *numerus clausus* applicable aux avocats à la cour d'appel, avec dérogations possibles pour les anciens combattants et pour les avocats ayant des mérites exceptionnels ; le second concernait les officiers publics et ministériels ¹⁰⁶, pour lesquels on ne retenait aucun pourcentage mais où on fixait la limite au nombre des Juifs exerçant la profession au jour du décret – inférieur en fait à 2 %.

103 Présidant par intérim l'assemblée générale de l'Ordre le 9 novembre 1944, Jacques de Lapanouse faisait un éloge appuyé d'André Morillot, soulignant qu'il avait « *continué à prendre une part importante aux délibérations du conseil et été à maintes reprises un précieux auxiliaire pour notre président* ». Notons que, dans le *Livre jubilaire du Conseil d'État* de 1952, un article du président Morillot sur les rapports du Conseil d'État avec son barreau côtoyait une *Histoire des avocats aux Conseils* présentée de manière très vivante par Jacques de Lapanouse.

104 À la lecture de l'ouvrage de référence du président Robert Badinter, *Un antisémitisme ordinaire, Vichy et les avocats juifs (1940-1944)*, Fayard, 1997, p. 96, certains ont pu en inférer à tort que c'est le président de l'Ordre de 1941, Edmond Coutard, qui a rendu visite à Vallat. Ce n'était pas lui mais il est permis de penser qu'André Morillot y était comme son délégué.

105 Le premier président de la Cour de cassation, Charles Frémicourt, l'a attesté à la Libération, alors qu'il faisait l'objet de poursuites pour avoir accepté de participer au gouvernement Pétain au lendemain de l'armistice. Il a bénéficié d'un non-lieu pour faits de résistance.

106 Étaient visés les notaires, les avoués, les huissiers et les commissaires-priseurs.

Mais aucun décret ne fut jamais pris concernant précisément les avocats aux Conseils, seule de toutes les professions à être ainsi épargnée, si bien que les quatre confrères restèrent inscrits au tableau de l'Ordre et le resteront jusqu'à la cession de leur office bien après la Libération.

Pour autant, les événements qui se précipitaient en cet été 1941 allaient s'avérer par leurs conséquences particulièrement funestes quant au sort de ces malheureux confrères.

Ce sont d'abord les tergiversations et les tentatives de négociation de Vichy au sujet de la législation antijuive, jugée par eux insuffisante, qui ont poussé la fureur des Allemands à son paroxysme, s'inscrivant au surplus dans le contexte nouveau de l'invasion de l'Union soviétique par la Wehrmacht le 21 juin 1941, laquelle eut pour conséquence immédiate l'entrée en résistance armée de militants communistes – certains parlent de l'ouverture d'un second front décidée par le Komintern. Premiers attentats, sabotages, agitation, les autorités militaires allemandes reprochent à Vichy son inaction répressive. De là les premières exécutions et arrestations opérées par l'armée allemande et la Feldgendarmarie, qui connaissent leur acmé avec la première grande rafle décidée et organisée à Paris par le MBF, visant plus de 4 000 Juifs, parmi lesquels quarante avocats parisiens de renom, Pierre Masse notamment. Cette rafle a lieu du 20 au 22 août, avec le concours requis des forces de la préfecture de police. Ce n'est évidemment pas par hasard si elle vise le barreau et son élite juive.

Parmi eux, François Lyon-Caen, petit-neveu de Pierre Masse, tout récemment nommé avocat aux Conseils au mépris du principe de *numerus clausus*. Arrêté comme celui-ci à son domicile, il est, comme tous, interné à Drancy, camp allemand administré par la préfecture de police et la gendarmerie françaises. On croit alors qu'André Mayer a été arrêté, car il figure sur la liste des arrestations, mais en fait il a réussi à s'échapper et gagner la zone libre, à l'instar de Pierre Lévy-Falco, absent de son domicile, dont Louis Boré son petit-fils a narré le passage de la ligne de démarcation et l'existence en zone libre¹⁰⁷.

Samuel Feldmann était depuis longtemps réfugié en zone libre, au point que, le 8 février 1941, le conseil de l'Ordre avait doté son cabinet d'un administrateur provisoire (Alcock), de même que, en la personne de Bernard Auger, celui de Léon Alphandéry, le prédécesseur de François Lyon-Caen. Dans cette délibération, qui visait également des prisonniers de guerre, le conseil de l'Ordre mentionnait alors ces deux confrères comme étant « *retenus en zone libre* » : euphémisme pour traduire l'interdiction faite aux Juifs résidant en zone libre de retourner en zone occupée (ordonnance du MBF du 27 septembre 1940).

Alphandéry sera nommé avocat honoraire par délibération du conseil de l'Ordre du 25 février 1942. Il décèdera à Marseille en septembre 1943.

107 Louis Boré, « Éloge du Président Maurice Hersant, discours prononcé le 9 décembre 1997 à l'audience de rentrée de la Conférence du stage des avocats aux Conseils, en sa qualité de premier secrétaire de la Conférence du stage » ; à l'heure actuelle, président de l'Ordre (2018).

Lors de cette séance, le président Coutard « *adresse le salut de l'Ordre à ceux que les événements tiennent éloignés de leurs cabinets et de leurs confrères* ». Puis il « *rend compte des démarches qu'il a faites au Commissariat aux questions juives à propos du projet de décret touchant la question des israélites de l'Ordre* ».

On ignore l'objet de ces « *démarches* », auprès du « *Commissariat* » et non du « *Commissaire* » Vallat, et de quel projet de décret il s'agit, puisque, s'agissant du *numerus clausus*, la question paraissait réglée du fait qu'aucun décret, parmi ceux du 16 juillet, n'avait été pris concernant les avocats aux Conseils. Peut-être fallait-il s'assurer auprès des services du Commissariat que la situation des confrères concernés resterait effectivement inchangée quant à l'inscription au tableau.

Quoi qu'il en soit, cette administration provisoire trouve sa justification matérielle et juridique dans le fait qu'aucun des quatre confrères ne se trouve momentanément en situation de signer les pourvois et les mémoires et de paraître à la barre, ni d'administrer sa charge dont le siège est en zone occupée, François Lyon-Caen parce qu'il est interné à Drancy, les trois autres parce qu'ils sont réfugiés en zone libre et n'ont plus le droit de retourner en zone occupée.

Mais il n'échappera à personne que cette mesure, particulièrement judicieuse, avait pour effet, et donc, évidemment, pour objet de sauvegarder dans l'attente de jours qu'on espérait meilleurs les cabinets de ces confrères momentanément persécutés, en empêchant qu'il soit pris prétexte de la vacance des charges pour les pourvoir unilatéralement de nouveaux titulaires non juifs. C'était là la position de l'Ordre, nous y reviendrons.

C'est d'ailleurs ce qui advient cinq mois plus tard, lorsque François Lyon-Caen est enfin libéré de Drancy, dont on peine à concevoir aujourd'hui quel degré dans l'horreur il représentait pour les malheureux prisonniers ¹⁰⁸.

François Lyon-Caen peut ainsi retrouver son cabinet, et, le 25 février 1942, le conseil de l'Ordre se déclare « *heureux d'apprendre [son] retour* ».

Certes, François Lyon-Caen est, au bout de six mois, enfin sorti de l'enfer. Mais il est extrêmement amaigri et affaibli, moralement ébranlé par cette épouvantable épreuve. Il retrouve sa famille, son épouse Claude, profondément affectée, elle aussi, par l'épreuve partagée, et atteinte, dès ce moment, du mal dont elle décèdera un an plus tard, en janvier 1943 ¹⁰⁹.

Il est saisissant de voir à quel point François Lyon-Caen est le jouet de circonstances paradoxales. D'abord, il est nommé, dans l'urgence, avocat aux Conseils alors que, logiquement, il n'aurait pas dû l'être, et c'est cette nomination qui rend possible son arrestation et son internement par les Allemands.

Ensuite, il est mis fin à son internement au moment même, au début de 1942, où se mettent en place dans toute l'Europe, en France en particulier, les premiers jalons de la solution finale, déjà expérimentée en Pologne, en Ukraine

108 Cf. Annette Wieworka et Michel Laffitte, *À l'intérieur du camp de Drancy*, Perrin, 2012.

109 Rappelons que Claude Lyon-Caen était la fille de Pierre-Gaston Mayer, l'un des quatre morts de la Grande Guerre auquel il a été précédemment rendu hommage.

et en Russie, dans ce qu'elle a de plus atroce, et dont il sera lui-même victime un an plus tard.

Certes, nul ne le sait encore, mais on peut en voir les prémices : les exécutions d'otages, le milliard imposé aux Juifs, en zone occupée, l'étoile jaune et le couvre-feu, la multiplication d'autres mesures humiliantes... et même le remplacement de Vallat par Darquier de Pellepoix le 6 mai 1942, au moment où le chef supérieur des SS et de la police, Oberg, devient chef du SD, et Knochen celui de la Sipo-SD. Puis les premières déportations de Juifs étrangers, bientôt les grandes rafles de l'été 1942 visant ceux-ci.

Le 17 mars 1942, le conseil de l'Ordre « examine la question de l'administration des cabinets des confrères israélites ». C'est que, de provisoire, leur situation à cet égard tend à devenir permanente. Et puis la rafle d'août 1941 frappant spécialement le Palais pèse comme un sinistre avertissement. Il ne va plus s'agir, désormais, de seulement sauvegarder les cabinets des confrères juifs, mais encore de préserver leur liberté et peut-être leur vie.

Mais, reconnaissons-le, il s'agit aussi de protéger l'Ordre lui-même, en évitant une mainmise extérieure sur les charges, comme le reconnaîtra à demi-mot Jacques de Lapanouse s'exprimant lors de l'assemblée générale de l'Ordre de novembre 1944.

Le 5 mai 1942, la veille de la nomination de Darquier de Pellepoix, le Conseil de l'Ordre adopte une « note » relative à « la gestion des cabinets des confrères israélites ». Manifestement, l'Ordre entend se prémunir contre des griefs qui seraient autant de prétextes pour mettre fin à l'administration provisoire. Il faut, dit la note, « répondre aux exigences de la législation en vigueur » (*sic*) par l'ouverture de deux comptes distincts, l'un ouvert au nom de l'administrateur et affecté exclusivement aux opérations du cabinet géré, et sur lequel seront prélevées les dépenses nécessaires, et un compte ouvert au nom du confrère, compte bloqué « sur lequel seront effectués les prélèvements autorisés par la loi pour assurer la subsistance de son titulaire ».

La procédure ainsi officiellement mise en place en mai 1942, huit mois après l'institution d'une administration provisoire, est évidemment liée à l'évolution du contexte de l'occupation. Elle n'en est pas moins surprenante, à deux titres.

D'abord, la « législation en vigueur » ne prévoit nullement que les administrateurs provisoires puissent demeurer sous la seule tutelle de l'Ordre.

Ensuite, de quelle « législation » parle-t-on ? Il y a sans doute une référence aux lois de Vichy quand on vise l'existence de deux comptes avec le prélèvement de « subsistance ». Mais ces lois de 1941 ne sont applicables qu'aux « entreprises industrielles, commerciales, immobilières ou artisanales », et non aux professions libérales pour lesquelles est substitué en principe le système du *numerus clausus*. A-t-on voulu se référer aux ordonnances allemandes ? Il est vrai que l'ordonnance Stülpnagel du 18 octobre 1940, notamment, continue à s'appliquer en zone occupée. Cette ordonnance prévoit que « les entreprises juives » doivent se déclarer à la préfecture et pourront être dotées d'un « commissaire-administrateur ». Leurs comptes, en outre, sont bloqués (voir encore l'ordonnance du 28 mai 1941). Or, aux termes de cette ordonnance, est considérée comme « entreprise juive »

toute entreprise, quelle que soit sa forme, qui fabrique, transforme, échange et administre des « *marchandises* », mais relèvent aussi de la catégorie, « *Entre autres* », les banques, les assurances et « les études des notaires et avoués » ! « *Entre autres* » : les notaires et les avoués, donc, potentiellement *aussi* ces officiers ministériels que sont les avocats aux Conseils ?

Il paraît clair que, craignant d'être contraint à la conformité, l'Ordre s'efforce d'être à tout le moins compatible, dans le dessein de sauvegarder autant que faire se peut les offices concernés.

Une certitude en tout cas : le conseil de l'Ordre ne revient pas alors sur le principe d'une administration provisoire du cabinet de François Lyon-Caen, qui reste confiée à Léon Labbé ¹¹⁰ – pour six années au total. Si le nom de Maître Lyon-Caen continue à être mentionné dans les arrêts du Conseil d'État et de la Cour de cassation, y compris pour un arrêt d'Assemblée, publié au *Lebon*, celui-ci ne signera plus ses mémoires et ne paraîtra plus à la barre, tout en s'occupant officieusement de son cabinet.

En 1947, le président Hersant s'exprime ainsi : « François Lyon-Caen comprit qu'il était de l'intérêt de ses confrères de confession israélite et d'une Compagnie qui s'était soustraite à l'application des mesures raciales professionnelles d'agir avec le maximum de discrétion ».

L'a-t-il vraiment compris ? L'a-t-il même admis ? On peut en douter.

Le président Hersant ajoute : « *Négligeant les conseils de prudence que nous ne cessions de lui donner, François Lyon-Caen refusa de quitter Paris* ».

François Lyon-Caen aurait un temps envisagé son départ, à l'instar de ses trois confrères, mais l'état de santé de sa femme lui fit abandonner ce projet. Il se contenta de mettre à l'abri ses trois enfants ¹¹¹, qui, accompagnés en train, avec tout ce que cela comportait de difficultés et de risques, par Léon Labbé, trouvèrent en zone libre, dans un premier temps, dans un chalet appartenant à un grand-oncle dans les Hautes-Alpes, un refuge, avant, en août 1943, en compagnie de leurs grands-parents, de gagner la propriété familiale du Bousquet-d'Orb, dans l'Hérault, et enfin, munis d'une fausse identité et de faux papiers, de se réfugier au Chambon-sur-Lignon. François Lyon-Caen demeura à Paris après le décès de son épouse en janvier 1943.

Il faut se souvenir que nombreux étaient les Juifs français qui décidèrent de rester à Paris jusqu'en 1944, entre autres le docteur Gaston Nora, pour qui la fuite était synonyme de désertion ¹¹².

110 Léon Labbé, alors maître des requêtes au Conseil d'État, avait repris la charge de son père, le président Jean Labbé, en 1938.

111 Parmi lesquels Arnaud Lyon-Caen, futur doyen de l'Ordre; voir : *Un avocat dans l'histoire, hommage à Arnaud Lyon-Caen, op. cit.*; sur cet événement et la famille Lyon-Caen, voir : Jacques Semelin, *Persécution et entraides dans la France occupée*, Les Arènes/Seuil, *passim*.

112 Michel Laffitte, *Juif dans la France allemande*, Tallandier, 2006, p. 152; on a pu affirmer que, jusqu'à l'été 1943, les Juifs français « pouvaient se sentir relativement protégés » (Alain Michel, *Vichy et la Shoah, Enquête sur le paradoxe français*, CLD Éditions, 2012, p. 57).

Nul aujourd'hui ne saurait s'autoriser à porter un quelconque jugement sur un tel comportement dans lequel pouvaient entrer les considérations les plus diverses, qui resteront pour les victimes des plus atroces persécutions le plus ultime des secrets.

Parmi ces personnes, dont on sait aujourd'hui qu'ils exposaient leur vie au pire des dangers, on se doit de faire une juste place aux membres de l'UGIF, qui pouvaient croire qu'ils bénéficiaient d'une impunité apparente que les Allemands feignaient de leur accorder parce qu'ils avaient besoin d'eux. Nous savons, nous, que c'était folie que d'avoir foi dans la parole d'un Darquier et des nazis, qui n'avaient doté ces malheureux d'une protection illusoire, la « *carte de légitimation* ¹¹³ », que pour mieux les enfermer dans un piège fatal. A l'été 1943, la réalité a repris le dessus, et les principaux dirigeants de l'UGIF et de la communauté juive ont tous été déportés et assassinés en Allemagne ¹¹⁴.

Il se trouve que François Lyon-Caen était depuis l'origine l'un des dirigeants de l'UGIF à Paris, spécialement en charge du service juridique, et, en 1943 encore avec André Baur, il sollicitait une consultation auprès de son confrère Roger de Ségogne pour savoir si un recours était possible contre un arrêté de Darquier de Pellepoix imposant une taxe aux Juifs des deux zones affectée aux frais de fonctionnement de l'UGIF. Son confrère avait certes établi la consultation, mais en recommandant de ne pas faire le recours que, en droit, il pouvait conseiller! Cette attitude élémentaire de prudence ne fut, hélas, pas suivie par l'UGIF ¹¹⁵.

Pour autant, rien ne nous autorise à sonder rétrospectivement les reins et les cœurs. Il est permis de penser, au-delà des polémiques douloureuses que certains ont cru pouvoir engager à une certaine époque au sujet du comportement des dirigeants de l'UGIF, que la plupart d'entre eux se sont sciemment sacrifiés dans l'espoir de sauvegarder les personnes placées par ces épouvantables circonstances dans leur giron administratif.

C'est ainsi que François Lyon-Caen fut arrêté le 24 août 1943 et retenu au dépôt du Palais de Justice, où il pourra recevoir la visite de ses parents, auxquels il remettra deux lettres, l'une à leur intention, l'autre à l'intention de ses enfants. Ces lettres poignantes seront citées *in extenso* par le président Maurice Hersant dans le bel éloge qu'il prononça de lui le 24 juillet 1947, à l'assemblée générale de l'Ordre. Après, à nouveau, un bref internement au camp de Drancy, d'où partaient désormais tous les convois, dès le 2 septembre 1943, François Lyon-Caen était déporté à Auschwitz, où il disparut. Il n'avait pas quarante ans.

113 Sur la carte de légitimation, voir, notamment : Jacques Semelin, *op. cit.*, p. 174.

114 Rappelons que le SS Aloïs Brunner est nommé en mai 1943 pour intensifier en France les déportations vers les camps d'extermination, faisant de Drancy, entièrement entre les mains des Allemands, le camp de rassemblement de toutes les personnes rafleées, enfants compris, et organisant les rafles sur l'ensemble du territoire jusqu'en juillet 1944.

115 Michel Laffitte, *Juif dans la France allemande*, *op. cit.*, p. 271.

Son nom, comme celui de Jacques-Henry Simon, restera inscrit au tableau de l'Ordre jusqu'en 1947¹¹⁶.

Rappelant que deux de ses frères étaient tombés en héros au combat les 22 et 24 août 1944, le président Hersant pouvait dire qu'il avait eu, lui, la fin des martyrs.

Il sera déclaré mort pour la France et cité à l'ordre de la Nation, en même temps que Simon, en 1949¹¹⁷.

Lors de l'assemblée générale du 9 novembre 1944, le premier syndic Jacques de Lapanouse faisait part de la joie de l'Ordre de revoir les trois autres confrères Feldmann, Mayer et Lévy-Falco, « *qui, sans avoir jamais cessé de nous appartenir, avaient été contraints d'abandonner momentanément la gestion de leurs cabinets, pour se soustraire à une persécution aussi injuste que cruelle* ». Ceux-ci réoccupent aussitôt leur office, qu'ils céderont respectivement en 1957, 1966 et 1961. Jacques de Lapanouse n'oublie pas les « *trois d'entre nous* » qui « *ont été déportés en Allemagne* » (ce qui n'est pas exact en ce qui concerne Simon) et déclare « *trembler sur leur sort* ».

Le nom de ces six confrères, toujours mentionné dans les arrêts du Conseil d'État et de la Cour de cassation, ne sera jamais effacé du tableau de l'Ordre sauf, pour François Lyon-Caen et Jacques Henry Simon, lorsque leur disparition sera officiellement reconnue.

Pierre Lévy-Falco, présentant en 1961 au conseil de l'Ordre son successeur, en même temps son gendre, le futur président Jacques Boré, prononça ces mots : « *À l'époque où la température extérieure était plutôt frileuse, j'ai toujours eu très chaud dans votre bibliothèque* »¹¹⁸.

Dans cette bibliothèque, « *nous avions* », rappelait le président Hersant le 26 juillet 1945, « *la satisfaction d'exprimer notre haine de l'ennemi et notre foi dans sa défaite. Grâce à Beurdeley, notre service cartographique fonctionnait à merveille... Nous avons ensuite assisté à la victoire des Alliés, victoire à laquelle des fils de nos confrères ont pris une part glorieuse comme engagés volontaires* »¹¹⁹.

Il y a, comme il se doit, une ombre au tableau. Elle est insignifiante. Le 30 avril 1945, le président Léon Lyon-Caen adresse au président Maurice Hersant une plainte visant un confrère entré dans l'Ordre à la veille de l'Occupation, le 4 mars 1940. Cette plainte évoque trois articles « *juridiques* » publiés par cet avocat aux Conseils à l'insu de l'Ordre dans les numéros d'octobre 1942, janvier-février 1943

116 Le 16 octobre 1944, lors de l'audience de rentrée de la Cour de cassation en présence du Garde des Sceaux François de Menthon, le conseiller doyen Félix Mazeaud évoquait les « *déportations* » des trois membres de l'Ordre (Simon, Goutet, Lyon-Caen), dont le sort était encore ignoré.

117 Voir : A. Morillot, « Discours devant l'Assemblée générale de l'Ordre du 21 juillet 1949 ».

118 Voir : Jacques Boré, Éloge de Pierre Lévy-Falco, prononcé le 28 juin 1984 lors de l'assemblée générale de l'Association des secrétaires de la Conférence du stage des avocats aux Conseils.

119 Le 23 novembre 1944, le président Maurice Hersant avait été nommé membre de la commission chargée de constater le maintien ou la nullité des actes du Gouvernement de Vichy intéressant la justice.

et avril-mai 1943, d'une feuille intitulée *La Question juive en France et dans le monde. Revue mensuelle de l'Institut d'étude des questions juives et ethno-raciales*. Cet « Institut », on le saura après-guerre, était une officine ignominieuse, directement dans la dépendance des Allemands, entièrement contrôlée et financée par eux, et sa revue, un organe de leur propagande antisémite la plus odieuse, à laquelle ont apporté leur concours une poignée de leurs séides français, parmi lesquels, hélas, cet avocat aux Conseils ¹²⁰. Avec une remarquable dignité, le président Lyon-Caen observe dans sa plainte qu'il aurait pu poursuivre l'intéressé en vue de lui faire subir des sanctions bien plus rigoureuses et ne cache pas qu'il souhaite « *son expulsion d'une corporation qu'il déshonore* », mais, « *mû par un sentiment d'humanité* », il se contente de demander à l'Ordre d'exercer son pouvoir disciplinaire. Il termine cette requête admirable de modération en relevant que la propagande dont cet avocat s'est fait le champion « *a fait trop de mal à mon pays, j'en ai trop souffert et j'en souffre trop encore, matériellement et moralement, tant en ma personne qu'en celle de mes fils, dont deux sont tombés au champ d'honneur, dont un troisième l'a payée de sa liberté, peut-être de sa vie* ¹²¹... »

Le Conseil de l'Ordre se réunit dès le 29 mai 1945.

Devant le Conseil, la défense présentée par l'avocat incriminé est celle de l'évitement. Il minimise ses actes, tout en exprimant de vifs regrets. Il omet toutefois de préciser qu'il n'était pas dans l'officine en cause un simple pigiste. Les historiens ont fait apparaître par la suite qu'il s'était fait le « *juriste* » officiel de celle-ci, dont il paraissait donc être une pièce maîtresse ¹²². Si le Conseil de l'Ordre l'avait su quand il a, le 5 juin 1945, prononcé à son encontre la peine de la réprimande, qui se fonde indirectement sur un manquement aux principes de modération et de confraternité « *sur lesquels repose l'Ordre des avocats aux Conseils* », et directement sur une « *grave imprudence qui constitue un manquement professionnel, de nature à nuire aux intérêts de l'Ordre* », pour avoir, sous l'occupation ennemie, publié les trois articles visés par la plainte, il aurait à coup sûr prononcé une sanction beaucoup plus lourde, la radiation du tableau de l'Ordre.

Mais une telle sanction de radiation s'est vite avérée inutile puisque, dès 1948, ce confrère fut invité par André Morillot, président de l'Ordre à la suite de Maurice Hersant, à quitter l'Ordre sans délai, ce qu'il fit sans demander son reste.

Les noms de Raymond Crémery, Jacques-Henry Simon et François Lyon-Caen sont gravés sur la plaque apposée depuis 1920 dans la salle des pas perdus du Conseil d'État, mêlés à ceux des membres et du personnel du Conseil d'État morts pour la France dans les deux guerres.

Lors de la célébration du cent-cinquantième anniversaire du Conseil d'État, du 10 au 25 juin 1950, leurs portraits photographiques ont été exposés au Palais-Royal.

120 Voir : J. Billig, *L'Institut d'Étude des questions juives, officine française des autorités nazies en France*, Centre des études juives contemporaines, Paris, 1974, *passim*.

121 On ignore en ce printemps 1945 le sort de François Lyon-Caen.

122 Notamment J. Billig, *op. cit.*

En 2018, Monsieur Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'état, a décidé de donner le nom de Jacques-Henry Simon à la salle du Conseil d'état réservée aux avocats aux Conseils et celui de François Lyon-Caen à une salle de rapporteurs.

En forme de **conclusion**, il est juste de donner la parole aux confrères dont j'ai évoqué la mémoire.

Pierre Goutet, dans son discours sur *Danton* :

« En ne lui refusant pas – cent-quarante ans après – les honneurs d'une séance de rentrée, vous manifestez cette indulgence supérieure qui vous fait reconnaître comme étant des vôtres tous ceux qui ont reçu un peu de votre  me, ont quelquefois fait œuvre de bons ouvriers, et contribué par leurs efforts à préparer les réalités dont notre grandeur nationale est faite ».

Raymond Crémery, dans son discours sur les *Séances des Conseils sous Louis XIV*, aborde le rôle des « avocats  s Conseils » : leur « influence est profonde... Le Roi est tout-puissant... Les Conseils ne serviraient-ils qu'à entériner la volonté du Roi ? Il y a l'avocat. Du Roi, il n'a rien à attendre ; sa parole est libre. Ce n'est pas l'opinion hostile d'un agitateur ou d'un exalté de l'esprit de critique ; par son ministère, c'est la voix du pays qui retentit au sein du Conseil. Sacerdoce magnifique : c'est le culte de l'Indépendance au temps du pouvoir absolu ».

Et il conclut, s'adressant à ses confrères :

« Le temps a passé, les révolutions ont emporté les régimes, vous êtes demeurés ; seul vestige de l'unité d'origine de nos deux juridictions suprêmes, le collège des Avocats aux Conseils est un témoin de l'histoire de France ».



Parcours professionnel et regard sur le Conseil d'État de la huitième femme entrée au Palais-Royal

Marie-Aimée LATOURNERIE

L'objet de cette communication m'a suggéré d'évoquer quelques souvenirs de mon parcours professionnel au Conseil d'État de juin 1963 à décembre 2002 en faisant aussi brièvement porter le regard sur l'avant et l'après de cette période.

I. D'une ascendance provinciale se partageant entre l'Auvergne, le Languedoc, l'Alsace et la Bourgogne, pour un quart rurale et un autre quart protestante, je suis née à Lyon en décembre 1937, où ma mère était professeur à la faculté de droit et où mes études primaires ont eu lieu dans une petite école privée avec des cours particuliers d'anglais et de musique. L'installation de la famille à Paris, en 1946, est liée au fait que mon père était à nouveau député, cela me valut des études secondaires au lycée Victor-Duruy, avec un choix parental du bouquet « latin grec allemand » et une ambiance familiale mi-politique, mi-universitaire, ouverte sur l'étranger.

C'est par manque de vocation évidente que je me suis retrouvée en octobre 1954 sur les bancs de la faculté de droit et de l'École des langues orientales vivantes pour apprendre le russe. Après la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne, ma découverte suivante fut, en juillet 1955, celle de la Suède, de la Finlande et même de Leningrad grâce au visa que me procura Mme Fourtseva, alors ministre de la Culture de l'URSS, rencontrée à Helsinki au congrès de l'Union interparlementaire où j'avais accompagné mon père.

Le souci de me démarquer de deux parents agrégés des facultés de droit et une certaine timidité me paraissant peu compatible avec la profession d'avocat me conduisirent, après une expérience bénéfique de deux ans à temps partiel chez un avocat aux Conseils – qui m'avait conduite à découvrir la salle de la section du Contentieux pour y prendre des notes sur les conclusions d'un commissaire du Gouvernement dans une affaire fort compliquée –, à préparer le concours de l'École nationale d'administration. Collée à l'oral en décembre 1959, cela me permit, en suivant mon mari dont le service militaire se poursuivait dans le Sud Oranais, d'exercer pendant quatre mois les fonctions d'assistante sociale rurale auxiliaire et de faire ainsi connaissance avec le milieu militaire.

Après l'admission à l'ENA, le stage à Tours pendant l'année 1961 fut l'occasion de découvrir les rapports de force entre l'administration d'État et le député maire d'une grande ville, à l'époque Jean Royer. Notre promotion, qui avait choisi le nom de Saint-Just, comportait quatre femmes. J'aurais été intéressée

par le ministère des Affaires étrangères, mais l'opinion commune était à l'époque qu'une femme ne pouvait pas compter être nommée sur les postes diplomatiques importants. En définitive, quatrième au classement de sortie, je pouvais choisir le Conseil d'État, ce que j'ai fait sans hésitation, étant ainsi la huitième femme à pouvoir entrer au Palais-Royal, après Louise Cadoux, Jacqueline Bauchet, Suzanne Grévisse, Nicole Questiaux, Colette Même, Michèle Puybasset, anciennes élèves de l'ENA, ainsi que Françoise Duléry, nommée maître des requêtes au tour extérieur par Michel Debré.

II. Le premier souvenir de ma prise de contact avec le Conseil d'État en juin 1963 reste une injonction de ma mère « *Commande-toi un tailleur gris* ». C'était une vision du Conseil d'État par la doctrine, qui n'était d'ailleurs pas hétérodoxe puisque, lors d'une réunion de commissaires du Gouvernement, parmi lesquels figurait en 1967 Nicole Questiaux, le président Odent indiqua de manière neutre que les commissaires doivent être en noir « *à distance d'avocat* ».

Le deuxième fut la distribution à domicile des cartes de visite « *X, nommé(e) auditeur au Conseil d'État* » des quatre heureux élus de la nouvelle promotion. Nous décidâmes que pour le 16^e arrondissement, Neuilly et autres banlieues, je ferai équipe avec Jean-Philippe Lecat, lequel disposait d'un véhicule, le reste de Paris étant remis à Jean Massot et à Dominique Fraisse. L'expédition fut réjouissante, car les immeubles n'avaient pas encore de codes et on découvrait donc concierges ou boîtes à lettres de tous les membres du Conseil d'État. Toutefois, à 25 ans, je ressentais quand même le reste purement formel d'une tradition de bienséance.

Le troisième souvenir est le véritable « *effet de souffle* » de l'arrêt *Canal*. Avant notre installation en assemblée générale, nous nous sommes présentés successivement à tous les présidents de section. Je n'ignorais pas la portée juridique de l'arrêt *Canal* rendu quelques mois plus tôt, mais j'ai été impressionnée de constater, sur les traits de tel ou tel président, lorsqu'il en parlait, la trace du risque qu'avait pu et pouvait encore, au début de juin 1963, être ressenti pour l'avenir de l'institution de la position alors adoptée au contentieux. Les décrets qui ont entériné les recommandations apaisantes de la commission Léon Noël ne sont en effet intervenus que fin juillet 1963.

De mon affectation initiale comme rapporteur à la 10^e sous-section – qui siégeait alors dans une pièce disposant d'une vue splendide sur les jardins du Palais-Royal –, je garde le vif souvenir du président Letourneur. Je lui sais gré notamment de m'avoir confié rapidement le dossier d'un recours contre la création d'un cabinet dentaire municipal qui a abouti, à l'automne 1964, à l'arrêt de section *Ville de Nanterre* entérinant, comme je le proposais, de justifier en droit l'intervention de la commune par l'insuffisance qualitative de l'initiative privée, ce qui m'a évidemment fait plaisir.

L'affectation des rapporteurs au contentieux ainsi qu'à une section administrative après trois ans, qui était de règle à l'époque, m'a valu, à compter de 1966, de rapporter des projets de décrets à la section des Travaux publics, notamment un projet qui m'a vivement intéressée consistant à transposer, dans le domaine de l'urbanisme, les mécanismes juridiques d'une législation du Second Empire sur les associations syndicales dont l'objet avait été de susciter la réalisation d'investissements collectifs par les propriétaires ruraux. En outre, le

président René Martin considérait que les membres de la section devaient avoir une vision concrète des grands équipements publics dont ils avaient à connaître des aspects juridiques de leur réalisation et de leur fonctionnement. En liaison avec diverses entreprises ou institutions publiques, il organisait donc des voyages qui nous ont ainsi permis de visiter des installations portuaires ou ferroviaires, des chantiers d'autoroutes, des barrages...

À partir de 1973, j'ai exercé les fonctions de commissaire du Gouvernement – rapporteur public selon la terminologie actuelle – d'abord au contentieux fiscal, puis de 1977 à 1981 au contentieux général. Au début des années 1970, avec le développement des contrôles fiscaux en matière d'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée, le nombre et la difficulté des litiges fiscaux venant devant le Conseil d'État ont augmenté. Cela a conduit à ne plus regarder le contentieux fiscal comme un « *petit contentieux* » ne méritant qu'une procédure d'instruction très sommaire. Pour moi, issue d'un milieu qui ne connaissait pas grand chose aux affaires et dont la formation à l'économie d'entreprise à l'ENA s'était limitée à des notions générales de comptabilité, le travail avec le président Lasry, qui avait une vision claire de ce que la jurisprudence du Conseil d'État devait apporter dans la construction de rapports normaux entre les contribuables et le fisc, fut un enrichissement intellectuel remarquable par la recherche de cohérence entre droit civil, droit commercial et droit public.

Les activités extérieures accessoires qui ont été les miennes pendant cette période de 1963 à 1981 se sont présentées sans que j'aie eu besoin de les rechercher. Elles m'ont parfois été proposées par le secrétaire général du Conseil d'État, comme le fait d'être conseiller technique au cabinet de François Missoffe, ministre de la Jeunesse et des sports, que je ne connaissais pas personnellement. Je le devais sans doute à mon dossier administratif qui mentionnait la rédaction, pendant mon stage à l'ENA, d'un rapport sur le service départemental de la jeunesse et des sports.

Dans d'autres cas, elles ont eu leur origine dans le besoin de « *petites mains* » de collègues plus anciens. C'est ainsi que j'ai été amenée à participer aux travaux des 5^e, 6^e et 7^e plans, également au service des études et recherches du ministère de la Culture, puis à la mission juridique du Conseil d'État auprès de ce ministère, ou encore à être chargée, en 1968, d'une mission auprès de Pierre Racine, directeur de l'ENA. Ces activités étaient dans le prolongement naturel de mes fonctions. J'ai été affectée, en qualité de rapporteur à la commission technique des ententes et des positions dominantes (ancêtre du Conseil de la concurrence), puis nommée membre de la mission d'inspection des tribunaux administratifs, alors animée par le président Ducoux, également nommée rapporteur d'une commission mise en place en 1975 par le secrétaire d'État au Logement, sur les rapports entre propriétaires et locataires, ou encore conseiller juridique du Port de Paris. La pratique de ces activités extérieures accessoires avait le mérite de me permettre une ouverture sur des milieux fort différents pour une durée déterminée, avec des objectifs précis de résultat, ce qui était compatible avec mes tâches internes au Conseil d'État en m'apportant aussi un équilibre professionnel.

De juin 1981 à janvier 1983, j'ai expérimenté avec beaucoup d'intérêt, en tant que directeur de cabinet du ministre, chargé des relations avec le Parlement, André

Labarrère, auprès duquel j'avais été introduite par des collègues du Conseil d'État, le fonctionnement concret des deux assemblées ainsi que le quotidien des relations, parfois délicates, entre les ministres, le secrétariat général du Gouvernement et les parlementaires. Cela m'a amenée à refuser plusieurs détachements comme directeur d'administration centrale ou préfet qui m'ont été proposés pendant cette période. Toutefois, au bout de 18 mois, j'ai eu le sentiment d'avoir fait le tour de cette fonction de cabinet et j'ai préféré poursuivre une carrière interne au Conseil d'État en m'investissant, à titre accessoire, dans une municipalité rurale du Morvan... peut-être dans le souvenir inconscient de l'évocation fréquente, par le président Letourneur, de sa mairie limousine de Saint-Sulpice-les-Feuilles.

De janvier 1983 à décembre 2002, mon parcours professionnel au Conseil d'État a donc été d'un grand classicisme : commissaire du Gouvernement au fiscal à nouveau jusqu'en 1986, assesseur puis président de la 7^e sous-section et membre de la section du Rapport et des études, présidente de la cour administrative d'appel de Lyon de 1991 à 1993, membre de la section des Finances et présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives de 1994 à 2000 et enfin, jusqu'en décembre 2002, présidente de la section du Rapport et des études.

Les activités extérieures – plus ou moins accessoires – de cette période ont été essentiellement la participation, à deux reprises, au jury de l'agrégation de droit public et la présidence des trois jurys d'entrée à l'ENA, l'élaboration d'un rapport demandé par le Premier ministre sur la participation des juristes universitaires aux activités administratives ainsi que l'élaboration avec deux universitaires, Cyril David et Bernard Plagnet, et un collègue, Olivier Fouquet, des deux premières éditions, dans la collection Sirey, de l'ouvrage *Les Grands Arrêts de la jurisprudence fiscale*.

Les trois questions sur lesquelles j'ai été amenée à réfléchir le plus pendant cette période d'une vingtaine d'années sont peut-être le statut des biens publics à partir des fonctions différentes de la section des Finances et de la section du Rapport et des études, la conception et la pratique de l'activité juridictionnelle à partir des contacts noués avec des magistrats judiciaires au Tribunal des conflits et lors de ma présidence de la cour administrative d'appel de Lyon ainsi que de mon expérience de membre du Conseil supérieur des TA et des CAA et des divers groupes de travail internes au Conseil d'État qui ont abouti en 2000 à l'institution d'une procédure de référé devant les juridictions administratives, enfin les modes de transmission du droit, à partir notamment de missions de coopération internationale, au titre de la section du Rapport et des études, en Algérie, au Vietnam et dans différents pays d'Europe de l'Est.

III. Comme, je crois Suzanne Grévisse avant moi, j'ai quitté le Conseil d'État à 65 et non 68 ans. Je voulais certes continuer à participer à une activité intellectuelle collégiale mais dans des cadres associatifs, à Paris à la Société de législation comparée et également dans le Morvan et, en outre, disposer de temps pour d'autres activités personnelles.

Cela m'a conduite à un premier constat : on ne rompt pas brutalement avec le Conseil d'État, car cette institution dispense périodiquement à ses membres

honoraires des informations précieuses sur ses activités et ses projets et leur propose même pendant un certain temps des missions.

Un deuxième constat est que l'évolution du Conseil d'État pendant les années 1963 à 2002 est un bon reflet de l'évolution économique, technologique et sociologique de la France pendant cette période. Je me remémore l'état du bâtiment du Palais-Royal en 1963 et note l'importance des budgets qui ont pu être consacrés en quarante ans à son entretien et à son adaptation, même si les forêts actuelles d'écrans dans les salles de bibliothèques ne contribuent guère à leur embellissement. Je me souviens aussi qu'à la fin des années soixante, il y avait encore des séances de jugement le samedi après-midi et qu'en revanche, il n'y en avait pas la semaine de la Pentecôte, ni même de séance d'instruction, ce qui permettait aux jeunes auditeurs d'aller s'échapper au soleil quelques jours, la rumeur attribuant cette coutume au fait que Tony Bouffandeau, président de la section du Contentieux de 1952 à 1961, devait pendant cette semaine aller s'occuper de ses vignes.

Mon troisième constat porte sur l'installation réussie de la pyramide d'une juridiction administrative française plus efficace dans un environnement juridique national et international devenu beaucoup plus concurrentiel et qui exige donc, sans doute, une communication externe et interne adaptée mais restant en harmonie avec la nature de l'institution.

En conclusion, je crois toujours valide la phrase entendue d'un juriste québécois il y a quarante ans « *Au Conseil d'État, en somme, vous êtes les pompiers de l'administration* ». Les pompiers doivent à la fois rester agiles et conserver la pratique de la collégialité. Le Conseil d'État a quelques atouts pour y parvenir. La Cinquième République lui a donné un ancrage constitutionnel et la Troisième République lui avait déjà donné d'être situé entre le Louvre et la Comédie-Française.



De l'Europe des 9 à l'Europe des 27

Jean-Louis DEWOST

Ce témoignage est un exercice difficile devant ce comité d'histoire, qui a déjà une longue histoire au Conseil d'État¹. C'est un vrai défi que d'allier la rigueur historique et les souvenirs personnels. Mais je vais essayer de le relever. Il est certain qu'on ne s'engage pas dans une aventure qui est prévue pour cinq ans initialement et qui en a duré vingt-huit sans y laisser un peu de soi-même.

J'ai opté pour un plan en deux parties relatant assez bien la situation historique : les quatorze années passées au Conseil des ministres ; puis les quatorze années passées à la Commission européenne. Cela correspond assez bien à l'évolution des institutions et du monde européen.

Le Conseil des ministres (1973-1981)

On passera au cours de cette période de neuf à douze États membres, et je traiterai cette première partie en insistant sur le rôle central des diplomates, sur la pratique du consensus et sur la relance européenne de Fontainebleau, qui a été le redémarrage d'une Europe en sommeil.

Le rôle central des diplomates

Le Conseil et la Commission coopèrent, pendant toute cette période, au sein du Comité des représentants permanents (COREPER). Dès les origines, cet organisme de l'Union européenne est divisé en deux formations : celle des ambassadeurs et celle des adjoints. C'est véritablement le cœur du réacteur. En effet, c'est là que se préparent les conseils des ministres. À cette époque, le Conseil européen n'existait pas. De temps en temps, les chefs d'État et de Gouvernement se réunissaient aimablement autour d'un dîner mais aujourd'hui ce n'est pas du

1 Ce texte est la retranscription par Marie Bolot, élève à l'École nationale des chartes, de la conférence prononcée le 4 décembre 2017 par M. Jean-Louis Dewost (1937-2019), président de section honoraire au Conseil d'État. M. Dewost fut juriste (directeur général du service juridique) du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne de 1973 à 1987. Il rejoignit ensuite la Commission européenne, où il exerça la fonction de directeur général du service juridique sous les présidences successives de Jacques Delors, Jacques Santer et Romano Prodi, jusqu'en 2001.



tout la même chose. Le travail de fond se fait dans les COREPER. Les ministres sont chargés de trancher quelques points, les plus délicats ; mais au moins 80 % d'un ordre du jour est résolu au niveau des COREPER.

À la table de travail, je me retrouve chez les adjoints et à la droite du président, dans le rôle du souffleur. Ce qui, pour un juriste, est un peu étonnant mais tout à fait intéressant. Les sujets sont plus techniques mais les enjeux sont extrêmement politiques. Il s'agit d'agriculture – et à l'époque, pour la France notamment, c'était un sujet primordial – ; il s'agit d'énergie ; il s'agit de transports – sujet politiquement important. Les ambassadeurs se réservent la politique étrangère, considérant cette matière plus noble. J'en parle d'autant plus volontiers devant les deux ambassadeurs qui ont occupé successivement les deux postes [Jean Vidal² et Jean Cadet³], pas successivement mais à des périodes différentes de leurs carrières. Alors le jurisconsulte, ou le jurisconsulte adjoint que je suis à cette époque donne des avis sur le siège, ce qui est un exercice intéressant mais pas facile. On est interrogé tout à coup par un membre du COREPER qui aimerait connaître la réponse à une question juridique, soit qu'elle lui ait été soufflée par ses collaborateurs, ce qui est souvent le cas, soit par simple curiosité juridique. Ces avis, sur lesquels il ne faut pas se tromper dans la mesure du possible, sont ensuite transformés en notes écrites. Au moment de la transformation, il est possible de corriger un peu ce que l'on a pu dire dans la spontanéité. Pour la rédaction de ces avis, qui relève du jurisconsulte et du jurisconsulte adjoint, j'ai appliqué la présentation du Conseil d'État. L'Assemblée – nommée ainsi à l'époque et devenue par la suite Parlement européen – rédige des avis qui, à la différence de ceux du jurisconsulte, sont ignorés. Dans le cahier des ministres, cela fait l'objet d'un point 3 que l'on passe pour aller directement au point 4. Ce Parlement non reconnu n'a aucun poids institutionnel, ce qui a changé par la suite. Le COREPER prépare le Conseil, lui laisse trois ou quatre points durs à trancher. Les grands ambassadeurs nommés, ces diplomates, qui ont à la fois une formation diplomatique, juridique, mais aussi une formation économique, sont parfaitement capables de faire la synthèse des positions des différents départements ministériels. Nous avons le SGCI (secrétariat général du Comité interministériel), qui deviendra SGAE (secrétariat général des Affaires européennes). Il faut savoir que la synthèse est faite à Bruxelles par l'ambassadeur.

Je voudrais dire quelques mots du Royaume-Uni, qui vient de rejoindre la Communauté économique européenne en 1973. Il s'avère que c'est un partenaire difficile. Un très grand ambassadeur est nommé, Sir Michael Palliser⁴. Les Britanniques sont spécialistes des dérogations, notamment celle relevant du « Protocole Sucre » qui leur permettait de continuer à importer à tarif zéro le sucre de leurs anciens territoires du Commonwealth et qui était un instrument annexé

2 Jean Vidal, représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes de 1989 à 1992.

3 Jean Cadet, représentant permanent adjoint de la France auprès des Communautés européennes de 1986 à 1992.

4 Sir Michael Palliser (1922-2012), diplomate, représentant du Royaume-Uni lors des négociations pour l'entrée dans l'Europe au tournant des années 1960-1970.

au traité d'adhésion. Je me souviens très bien que nous, Français, nous avions des intérêts totalement différents puisque le sucre de betterave et le sucre de canne étaient un point de friction provoquant une négociation de droit international dans les couloirs du Conseil. Cela se passait entre l'ambassadeur Burin des Rozières, dont Jean [Vidal] était l'adjoint, et l'ambassadeur Sir Michael Palliser. Il y avait un texte de droit international qu'il s'agissait d'interpréter et votre serviteur est intervenu entre ces deux ambassadeurs à leur grande satisfaction. Naturellement, je n'ai pas joué un rôle cent pour cent français, mais ai fait une interprétation du protocole, qui a permis de résoudre le problème. Les relations sont difficiles avec les Anglais. En 1979, Mme Thatcher dit « *I want my money back* ». Cela va transformer pendant cinq ans l'histoire européenne.

La pratique du consensus

Bien que le traité permette déjà de prendre des décisions majoritaires, la pratique de cette période est « *on recherche le consensus* ». C'est relativement facile à neuf, sauf que de temps en temps le neuvième crée des problèmes. J'en viens maintenant à un point historiquement intéressant, le « compromis de Luxembourg », qui est un accord sur un désaccord et qui a permis de sortir de la crise de la « *chaise vide*⁵ ». Cet accord est dit « *de Luxembourg* » car c'est Pierre Werner⁶ qui en a été l'auteur à Luxembourg. C'était en fait un faux compromis, un accord à cinq, lorsque des intérêts très importants sont en jeu, mais pas vitaux. La France dit de manière diplomatique que l'on recherchera un accord jusqu'au bout, en sous-entendant qu'elle mettra son veto le cas échéant. Le mot « *veto* » n'est pas employé, on évite les mots qui fâchent, mais c'est bien cela, la situation. En fait, il est dans l'ombre quelque part, personne n'en parle mais on sait qu'il est dans le placard, quand l'ambassadeur de France commence à se fâcher, on se dit qu'attention, il va peut-être sortir son compromis de Luxembourg. Mais il ne le sort pas parce que, précisément, c'est comme l'arme nucléaire, la dissuasion ne marche que si l'on ne s'en sert pas [*sic*].

Pour la petite histoire, en 1982, les Britanniques découvrent le compromis de Luxembourg et ils en font un usage complètement erroné, ce qui va leur retomber dessus, au moment des prix agricoles. Ils bloquent tous les prix agricoles, un par un, le lait, le beurre, le sucre... À ce moment-là, évidemment, on se tourne vers le juriconsulte, se pose la question de savoir si c'est permis ou non. Je donne tort aux Anglais en ajoutant, sans protestation française, que tout simplement, juridiquement, je me réfère au droit. On n'est même pas dans la situation du compromis. On est dans une situation où il y a un calendrier impératif de prix à fixer. Et si les prix ne sont pas fixés à la bonne date, il y aura toute une série de

5 En janvier 1966, après avoir mené la politique dite de la « *chaise vide* » pendant sept mois, la France reprend sa place au Conseil. Elle obtient en retour que la procédure de vote à l'unanimité continue d'être appliquée lorsque des intérêts vitaux sont en jeu.

6 Pierre Werner (1913-2002), économiste et juriste, homme politique et diplomate luxembourgeois, acteur de marque de la construction européenne et notamment de l'intégration monétaire.

conséquences économiques très ennuyeuses pour les agriculteurs entre autres. Par conséquent, on n'est pas dans la situation du compromis et nos amis Anglais en sont pour leurs frais [*sic*].

Un autre sujet qui fâche : l'arrêt « *Accord européen sur les transports routiers* » (AETR). Je pense qu'un certain nombre de mes collègues du Conseil d'État, ainsi que quelques diplomates aussi, connaissent ce texte. En simplifiant énormément, la Cour précise que, lorsqu'il y a une réglementation interne, la compétence externe devient une compétence exclusive de la Communauté européenne à l'époque mais pas de l'Union. Trois États n'aiment pas cela du tout : les Français, les Britanniques bien sûr et les Danois. Les Danois sont à la pointe du combat anti-AETR. Je ne peux pas résister au plaisir de vous citer une anecdote touchant le Conseil d'État : en 1981, en matière de transports, Charles Fiterman⁷, alors responsable du parti communiste français, se trouve dans la salle du Conseil, un peu perturbé de voir cet aréopage de collègues. Lui-même est accompagné de Guy Braibant, qui était son directeur de cabinet. À ce moment-là, Guy Braibant se précipite vers moi, heureux de trouver un visage connu et me met dans les bras de Charles Fiterman, en lui expliquant le rôle que je joue. À un moment donné, dans le débat, ressort un problème AETR, ce qui contrarie Charles Fiterman, car il a très envie de donner tort à ceux qui prétendent que le droit a une compétence exclusive. À ce moment-là, il y a une suspension de séance. Guy Braibant me conduit à Fiterman et je lui dis : « *Monsieur le Ministre, cette affaire est extrêmement simple. Supposons que vous soyez en train de négocier un règlement communautaire à Bruxelles. Vous avez fait des concessions, vous avez donné, vous avez obtenu quelque chose, et finalement, il y a un texte qui est sorti de là. Accepteriez-vous que, sous prétexte que c'est un accord international, un de vos partenaires bruxellois aille souscrire le contraire dans un accord international avec un pays tiers?* » – « *Oh, jamais de la vie, me dit-il, ce n'est pas possible!* » Je dis : « *Écoutez, voilà c'est cela l'AETR* ». – « *Ah, mais c'est une excellente jurisprudence!* »

Ensuite, on revient à des choses plus sérieuses : Fontainebleau et la relance de la construction européenne. Il faut noter que la crise anglaise va durer cinq ans et c'est à Fontainebleau, sous la présidence de François Mitterrand, que celle-ci sera résolue, avec trois piliers :

1. Le « *rebate* », terme usité par les Anglais, signifiant le remboursement aux Britanniques, ou la diminution plus exactement de leurs cotisations ;

2. La sauvegarde de la politique agricole commune (PAC), due à un vieux camarade, Guy Legras, à qui je rends hommage. Il était diplomate et directeur général de l'agriculture et a su négocier pied à pied une enveloppe agricole de cinq ans, généreusement calculée, et qui a été la compensation au « *rebate* » ;

3. La relance par le grand marché, moins franco-anglais et plus collectif. C'était l'idée de Jacques Delors, qui l'avait vendue à Margaret Thatcher de cette façon : *l'Europe, il faut la sortir de son marasme en créant un grand marché, car notre marché actuel est plein d'obstacles techniques et juridiques*. À Fontainebleau,

7 Charles Fiterman, ministre d'État chargé des Transports dans les 2^e et 3^e gouvernements de Pierre Mauroy de 1981 à 1984.

il a été décidé de nommer Jacques Delors à la Commission pour remplacer Gaston Thorn⁸.

En 1985, le « *Livre blanc* » de la Commission Jacques Delors propose trois cents directives pour concrétiser le grand marché, en signalant qu'il y avait trois cents mesures qui étaient des obstacles à ce grand marché. Cela redevient juridique et c'est une véritable révolution institutionnelle. Jusqu'à présent, l'harmonisation des législations se faisait à l'unanimité par un vieil article 100 et on a désormais un article 100A qui permet d'harmoniser à la majorité qualifiée du Conseil et du Parlement, selon une procédure dite « *de coopération* ». Tout ceci fait partie de l'Acte unique européen, qui rassemble dans un même traité les matières communautaires et les matières de coopération politique et qui est l'ancêtre de la politique extérieure et de sécurité commune actuelle.

En 1986, et c'est la fin de cette première partie, l'Espagne et le Portugal entrent dans la Communauté européenne. Le deal proposé par Jacques Delors était le suivant : ils doivent accepter le flot des marchandises et les services des autres, malgré des barrières douanières assez solides. La contrepartie est l'existence de fonds structurels et le fait que les dix – entre-temps, la Grèce était entrée dans la Communauté européenne, le président Valéry Giscard d'Estaing et le Président grec entretenant de très bonnes relations amicales – vont contribuer financièrement aux infrastructures espagnoles et portugaises, ce qui est encore le cas aujourd'hui. Le service juridique était très lié et très actif dans toute cette période. À partir de 1985, je deviens juriste en titre, le collègue allemand ayant pris une retraite anticipée, et je suis donc davantage associé aux travaux des ambassadeurs sans oublier les adjoints.

La Commission européenne (1987-2001)

Cette période mérite trois têtes de chapitres : le changement de rôle qui vous montrera en quoi les deux institutions travaillent différemment, les modifications du paysage institutionnel et les grands chantiers auxquels j'ai été associé.

Le changement de rôle

Les deux responsables des deux services juridiques disent le droit dans un contexte et avec des responsabilités très différentes. Concernant le contexte : le travail législatif au Conseil est minutieusement préparé dans des groupes de travail, où il y a des technocrates extrêmement savants et où le service juridique du Conseil est représenté à des niveaux plus modestes. En revanche, au collège des commissaires, quand on arrive au COREPER, un certain nombre de choses ont été très largement préparées, discutées, vérifiées. Au collège des commissaires,

8 Gaston Egmont Thorn (1928-2007), Premier ministre du Luxembourg de 1974 à 1979 et président de la Commission européenne entre 1981 et 1985.



l'atmosphère est très différente, elle est beaucoup plus libre : ce sont d'abord des hommes politiques, et non pas des ambassadeurs, ils viennent chacun de leur pays avec leur culture politique différente. Le filtre du COREPER n'existe pas, même s'il y a un semi-filtre qui est la réunion des chefs de cabinet des commissaires, mais cela n'a pas du tout la même valeur. C'est donc un débat assez fascinant, je dois dire, et très libre entre hommes politiques de provenance différente.

Le directeur général des services juridiques a le droit à la parole mais il n'est pas à la table et il n'est pas à la droite du président, c'est une distinction importante. Il lève la main quand même. Le travail est donc un peu plus délicat, il faut avoir la confiance du président de la Commission, c'est fondamental, quel qu'il soit. J'ai connu trois présidents successifs et, à chaque fois, j'ai eu leur confiance. J'ai eu de très bonnes relations avec de nombreux commissaires. Le contexte est donc différent, les responsabilités sont élargies, sur deux points essentiellement.

1. Le rôle juridictionnel :

En m'adressant plus spécialement aux membres du Conseil d'État, je peux dire que la Commission intervient systématiquement dans tous les recours préjudiciels à la Cour de justice. Au Conseil, pour des raisons de divergence entre États membres, qui ne sont pas du tout d'accord sur la position qu'il faut prendre à la Cour, le service juridique ne peut pas intervenir puisqu'il a des impulsions différentes. À la Commission, le service juridique jouit d'une large liberté pour fixer la position qu'il va défendre à la Cour au nom de la Commission. Il va jouer également en défense quand la Commission est attaquée. Il va élaborer les recours en manquement contre les États membres, ce que l'on appelle la procédure d'infraction. Ce qui fait que l'effectif du service juridique est deux ou trois fois plus élevé que l'autre service juridique. Il y a un vrai cabinet d'avocats, dont le directeur général est quelque part le chef d'orchestre, qui laisse à ses collaborateurs le soin de développer leur argumentation à la Cour. En revanche, la ligne générale de l'argumentation, le point de droit qui va être défendu est fixé au niveau de la direction générale.

2. De nouveaux domaines de compétences :

J'en citerai deux : le droit de la concurrence ; le droit de l'Organisation mondiale du commerce.

Le juriste ne fait pas du tout de droit de la concurrence. C'est une matière qui relève de la Commission. C'est une matière passionnante mais qui est source de conflits avec la direction générale de la Concurrence qui, évidemment, défend très naturellement une logique qui est la sienne, ce qui est assez normal, et aussi avec le commissaire à la Concurrence. Les relations avec Sir Leon Brittan, redoutable commissaire de la Concurrence, étaient tendues entre nous, alors que celles avec Karel Van Miert étaient bien plus confiantes. Karel Van Miert m'associait même, avec Mario Monti, à ses réunions préparatoires. C'est donc plus une question de personne. À cet égard, je tenais quand même à signaler que le service juridique, dans le système, peut contraindre une direction générale à porter un dossier au collège. C'est vrai pour la concurrence et c'est vrai aussi pour d'autres sujets. Autrement dit, et c'est un plus par rapport au Conseil d'État, si la direction générale ne suit pas l'avis du service juridique sur un point de droit, ce dernier peut demander à ce que ce point soit tranché

par les commissaires. C'est la terreur des directions générales. L'idée qu'il puisse y avoir un débat juridique sur un sujet qui les intéresse au collège les terrorise complètement, donc c'est une arme tout à fait redoutable et très efficace, dont il faut faire un usage restreint, comme toutes les armes redoutables.

La deuxième extension de compétence est le droit de l'Organisation mondiale du commerce où, et cela c'était dans la dernière partie de mon parcours, jusqu'aux dernières années pratiquement, chaque direction générale défendait sa position devant ce que l'on appelait le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). J'ai considéré que c'était une position tout à fait inadmissible. Avec quelques alliés dans la place, j'ai suscité l'arbitrage du président Delors et l'arbitrage fut en la faveur du service juridique, qui a acquis à ce moment-là le monopole de la représentation de la Commission devant les instances juridictionnelles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En dehors du terrain luxembourgeois, il y avait un terrain genevois où l'on pouvait juridiquement représenter la Commission et pour cela, je me suis rendu personnellement deux fois à Genève : une fois dans l'affaire des bananes où j'ai perdu, tant c'était difficile, et une autre fois sur la viande aux hormones où j'ai gagné sur le principe de précaution.

La modification du paysage institutionnel

Nous avons une Commission revitalisée, avec un président qui préside naturellement le Conseil européen et personne ne lui conteste le droit de présider ce Conseil. Il a des relations personnelles avec le chancelier Kohl et Felipe Gonzales, le Premier ministre espagnol. Je me souviens d'un voyage en Espagne où des questions sont traitées directement avec Gonzales. Non seulement nous avons un président de la Commission hyperactif mais également des parlementaires européens qui sont beaucoup plus actifs. Ces derniers ont été élus au suffrage universel dans l'intervalle, en 1979, puis ils sont devenus Parlement européen par le traité de Maastricht de 1992. Leur association au processus législatif a complètement changé la donne : de la consultation qui faisait les avis, on est passé à la coopération dans un premier temps et ensuite à la codécision en 1992. Maintenant, les parlementaires européens jouent à jeu égal avec le Conseil des ministres. Ils sont plus actifs, ils sont même aussi, pendant cette période, agressifs. C'est ainsi que l'on a assisté à une véritable mise à mort de la Commission Santer, comme dans une arène d'Espagne [*sic*].

Les grands chantiers

Je terminerai par les grands chantiers auxquels j'ai été associé. J'ai eu beaucoup de chance, car à cette époque, il y avait un chantier institutionnel permanent. De l'Acte unique à Maastricht, dans toutes les négociations qui ont eu lieu dans ce domaine, le service juridique était nécessairement présent. Il faut savoir qu'au total, on aboutit à cette conception d'une Europe en trois piliers, c'est d'ailleurs une idée française qui triomphera : le pilier communautaire, le pilier justice et affaires intérieures et le pilier politique étrangère et de sécurité commune. Le Traité



de Maastricht a été contesté par un certain nombre de pays. En Allemagne, notamment, il a été porté devant la Cour constitutionnelle allemande. Les diplomates allemands avaient très peur et sont venus me demander si j'accepterais de témoigner devant la Cour constitutionnelle allemande. J'ai dit que c'était un très grand honneur de témoigner devant une Cour qui n'était pas étrangère pour moi, qui étais européen, mais c'était quand même très difficile. J'ai accepté finalement, en raison de la forte pression et l'idée aussi était de sauver le traité. J'ai alors été victime d'un juge rapporteur très malhonnête, alors que je suis intervenu à de nombreuses reprises pour répondre à des points précis. Vous trouverez mon nom dans l'arrêt Maastricht de la Cour de Karlsruhe, mais ne faites pas confiance aux propos que je suis censé y tenir.

Le travail sur l'Union économique et monétaire (UEM) et l'euro fut intense en 1990-1991. Le président Delors avait constitué un petit groupe de rédaction avec Pascal Lamy, le secrétaire général David Williamson, votre serviteur et un quatrième dont le nom m'échappe. Nous avons écrit les premières versions du traité de l'Union économique et monétaire. La mise en place effective de l'euro a été faite sous la Commission Santer, ce qui a été un gros travail. On ne rend pas assez hommage à la Commission Santer. Je considère que c'est une Commission qui est historiquement dévaluée en raison de sa fin tragique, mais elle a beaucoup fait et notamment grâce à notre compatriote Yves de Silguy, qui était commissaire aux Affaires monétaires. C'est lui qui a vraiment mis en place *in fine* l'euro.

En conclusion, un mot sur l'élargissement, qui était un grand chantier déjà en préparation. Une des grandes dates de cette période est 1989, lors de la chute du mur de Berlin juste avant l'unification de l'Allemagne en 1990. On se posait au moins deux questions : Quelle monnaie ? Le Deutschmark de l'Est, le Deutschmark de l'Ouest ? Le chancelier Kohl n'était pas d'accord, pour lui c'était un pour un, avec toute une série de conséquences économiques graves. Il y a eu aussi des modifications institutionnelles comme l'intégration de l'ex-République démocratique d'Allemagne (RDA) dans le système de l'Union européenne. Cet élargissement paraissant un peu inquiétant, le président Delors avait eu l'idée de construire une zone autour de l'Europe des quinze qui se serait appelée l'Espace économique européen. C'était une zone de libre-échange renforcé, avec la nécessité, pour les partenaires, de respecter un certain nombre de nos règles en échange du libre accès au grand marché. Pendant deux ans, avec un collègue allemand, Horst Krenzler (maintenant décédé), à qui je rends hommage, nous avons passé 50 % de notre temps à négocier cette affaire.

Nous étions les deux co-négociateurs pour la Commission. En face de nous, il y avait eu d'abord le Suisse, dont j'ai un très mauvais souvenir, le Finlandais, et pour terminer l'Islandais. Nous aurions pu aboutir à quelque chose d'équilibré, sachant que Krenzler et moi-même avions déterminé qu'ils étaient prêts à reprendre la moitié des directives, les plus importantes, ce qui était une solution intéressante. Mais quand nous sommes rentrés au Conseil des ministres avec Krenzler, ce fut un tollé général au niveau des experts et du COREPER, qui n'a pas joué son rôle de filtre. Évidemment, la vague ministérielle est passée là-dessus en disant : « *Ils prennent tout ou rien.* » Que s'est-il passé ? Le négociateur suédois est venu me voir quelque temps après pour me dire : « *Jean-Louis, désolé, tes*

amis ne sont pas raisonnables, en demandant tout et par conséquent, nous sommes contraints d'adhérer ». Et ils ont adhéré.

Quand l'Histoire passe, il faut savoir bien regarder dans quel sens. Il y a un sens de l'Histoire. Dégager l'intérêt commun et progresser ensemble, en tenant compte des problèmes spécifiques des uns et des autres, c'est l'ambition de la construction européenne. Les juristes, en général, et pas seulement le juriste en chef, ont un rôle très important pour dire le droit. Surtout, j'ajouterai qu'il est possible de trouver à des situations parfois juridiquement bouchées ou condamnées des solutions alternatives qui concilient les intérêts légitimes en présence. C'est un beau métier et j'ai eu la chance de l'exercer.



Index des noms

A

Abbon de Fleury 27
Abetz (Otto) 298
Abrial (amiral Jean-Marie Charles) 289
Achenbach (Ernst) 278
Albert (Henri) 227
Albret (Henri d'), roi de Navarre 62
Albret (Jean d'), sire d'Orval 61
Alcock (Joseph) 286, 308
Alençon (Charles, duc d') 62
Alibert (Raphaël) 277, 300
Allent (Pierre Alexandre Joseph) 130
Alphandéry (Léon) 278, 302, 303, 304, 308
Amboise (Georges d'), cardinal, archevêque de Rouen 39, 40, 41, 43, 48, 56
Andler (Charles) 227
Annebault (Claude d'), amiral de France 37, 39, 49, 57, 59, 60, 61, 65
Appell (Paul) 227
Appleton (Jean) 254
Aristote 18, 29
Aron (Robert) 298
Arthuys (Jacques) 294
Auber (Henry) 287
Aucoc (Jean Léon) 79, 99, 123, 143
Auger (Bernard) 308
Augustin (saint) 13
Auton (Jean d') 40

B

Babou (Philibert) 61, 62
Bailby, avocat aux Conseils 264
Baldwin (John Wesley) 62, 63
Balliman (Eugène) 294
Ballot-Beaupré (Alexis) 229
Barante (Prosper de) 263
Bard (Alphonse) 266, 280, 282
Barnaud (Jacques) 301
Baroche (Pierre Jules) 82, 146
Barrès (Maurice) 233
Barrot (Odilon) 116, 283
Barthélemy (Joseph) 300
Barthou (Louis) 230
Bart (Jean) 164
Batarnay (Imbert de), seigneur du Bouchage 40, 41, 56
Batbie (Anselme) 79, 83, 84, 93, 143
Bauchet (Jacqueline) 318
Baude (Jean Jacques) 110, 111
Baudouin (Manuel Achille) 273, 281

Baudrillart (cardinal Alfred) 237
Bavoux (François Nicolas) 123
Bayard (Gilbert) 35, 38, 49, 59, 61, 62
Beaumanoir (Philippe de) 26
Beccaria (Cesare) 151
Béguin-Billecocq (Paul) 123
Belbeuf (de). *Voir* Godart de Belbeuf (Pierre Claude Raoul)
Bellin, inspecteur d'académie 230
Béquet (Léon) 82, 96
Bérenger (Alphonse Marie Marcellin Thomas) 130
Berger (Abel) 156, 157
Bergson (Henri) 155, 160
Bernon (Francisque Prudent de) 120
Berry (Charles de France, duc de) 68
Berry (Jean de France, duc de) 20
Berryer (Pierre Antoine) 137
Berthelot (Philippe) 230
Bethmont (Eugène) 114
Béthune (Maximilien de). *Voir* Sully (Maximilien de Béthune, duc de)
Bicart-Sée, avocat aux Conseils 302
Bichelonne (Jean) 301
Bienvenu (Jean-Jacques) 99
Bienvenu-Martin (Jean-Baptiste) 229, 273
Bigot de Préameneu (Félix Julien Jean) 171
Billiard (François Jacques Marc Auguste) 108
Blanc (Louis) 233
Blanke (Kurt) 298
Bloch-Lainé (François) 292
Blocq-Mascart (Maxime) 294
Blumenthal (Daniel) 225, 228, 236, 239
Bochetel (Guillaume) 38, 49, 59, 61
Bodin (Jean) 88
Bohier (Antoine) 59, 62
Boivin-Champeaux (Jean) 282, 297, 304, 307
Bolo-Pacha (Paul Bolo dit) 275
Bonald (Louis Jacques Maurice), cardinal 86
Bonaparte (Joseph) 128, 129
Bondoux (René) 292
Bonnard (Abel) 293
Bonvalot (François) 37
Boré (Jacques) 313
Boré (Louis) 308
Bossut. *Voir* Longueval (Nicolas Bossut de)
Bouchardon (Pierre) 274
Bouchéné-Lefer (Adèle Gabriel Denis) 107, 108, 110, 143
Bouffandeau (Tony) 321
Bougainville (Louis Antoine, comte de) 167

Boulatignier (Sébastien Joseph) 107, 108,
110, 172
 Boulay de la Meurthe (François Joseph) 110,
127
 Boulloche (André) 294
 Bourbon (Charles de), duc de Vendôme 60,
61, 65
 Bourbon (Charles III, duc de) 61, 62, 65
 Bourbon (François de), comte de Saint-Pol
61, 63, 65
 Bourbon (Louis de), cardinal 61
 Bourgeois (général Joseph) 232
 Bourgeois (Léon) 233, 286
 Bourgogne (Charles, duc de) 47
 Bourgogne (Jean sans Peur, duc de) 21
 Bourgogne (Louis de France, duc de) 68
 Braibant (Guy) 326
 Brauchitsch (général Walther von) 297
 Bredin (Jean Denis) 151
 Breton (Jean) 49, 59, 61, 65
 Briand (Aristide) 229, 239
 Briçonnet (Guillaume) 39, 41
 Brinon (Fernand de) 300
 Brinon (Jean) 59, 61
 Brittan (Sir Leon) 328
 Broglie (Achille Léonce Victor Charles, duc
de) 123
 Brossolette (Pierre) 295, 296
 Brunner (Aloïs) 299
 Brunot (Ferdinand) 238, 240
 Bufnoir (Claude) 150
 Buisson (Fernand) 149
 Burin des Roziers (Étienne) 325

C

Cadet (Jean) 324
 Cadoux (Louise) 318
 Cahen (Bernard) 148
 Cahen-Salvador (Georges) 155
 Cail (François) 278, 292
 Caillaux (Joseph) 275
 Caillaux (Pierre) 230
 Calmon (Marc Antoine) 111
 Caluau (Jean) 58, 61
 Camus du Martroy (Emmanuel) 110
 Caous (Pierre) 305
 Carbonnier (Jean) 88
 Carnot (Hippolyte) 109, 130
 Carnot (Lazare) 130
 Carteret (Nicolas Félix) 114, 115
 Cassin (René) 286
 Castel de Saint-Pierre (Charles Irénée), dit
l'abbé de Saint-Pierre 67
 Castelnau (général Édouard de Curières de)
285
 Cavaignac (Eugène) 115

Cavalli (Marino) 42, 51
 Cavalier (Camille) 231
 César (Jules) 163
 Chabot (Philippe), dit l'amiral de Brion 35,
37, 41, 42, 57, 58, 59, 60, 61, 65
 Chantagrel (Jean) 96
 Chante-Grellet (Albert) 156, 157
 Chardenet (Pierre) 174, 264, 267
 Chareyre (Auguste Joseph) 218
 Charles Quint 44
 Charles V, roi de France 13, 16, 17, 18, 19,
20, 22, 28, 30
 Charles VI, roi de France 170
 Charles VII, roi de France 20, 21, 23, 30,
47, 54, 55, 56
 Charles VIII, roi de France 39, 41, 48, 54,
55, 56
 Charles IX, roi de France 50
 Charles-Brun (Jean) 233
 Chartier (Alain) 28
 Chasseloup-Laubat (Anne-Clémence de) 120
 Chasseloup-Laubat (François de) 118
 Chasseloup-Laubat (Just de) 120
 Chasseloup-Laubat (Justin Napoléon Samuel
Prosper de) 110
 Chasseloup-Laubat (Prudent de) 120
 Chauvin (Émile) 154
 Chevalier (Bernard) 39
 Chevrier, avocat aux Conseils 278
 Christine de Pizan 28, 29
 Churchill (Sir Winston Leonard Spencer)
289, 290
 Claude de Savoie 59
 Clemenceau (Georges) 233, 234, 239, 252,
275
 Clément VII, pape d'Avignon 31
 Clémentel (Étienne) 234
 Clotilde, princesse de Savoie 121
 Collin (Henri Dominique) 229
 Colrat (Maurice) 233
 Combes (Émile) 158
 Commynes (Philippe de) 39, 41
 Comte (Auguste) 232
 Constantin (Yves Georges) 230
 Cook (James) 167
 Copper-Royer (Jean) 276, 293
 Cormenin (Louis Marie de La Haye de) 75,
79, 84, 86, 96, 107, 108, 109, 111,
113, 114, 131, 139
 Corneille (Louis François) 159, 174, 267
 Cornudet (Alexandre Marie Léon) 110
 Cottin (Émile) 275
 Coty (René) 299
 Coutard (Edmond) 265, 268, 277, 279,
282, 283, 284, 293, 297, 304, 306,
307, 309
 Coutard (Jean) 277

Crémery (Raymond) 277, 288, 290, 291, 314, 315
Crémieux (Adolphe) 107, 108, 109, 111, 112, 114, 128, 135, 137, 139
Crémieux-Brilhac (Jean-Louis) 294
Cromwell (Thomas) 57, 60
Cruziat (André) 292, 293
Cuvier (Jean Léopold Nicolas Frédéric), dit Georges Cuvier 138

D

Dalloz (Désiré) 134
Dambeza, avocat aux Conseils 302
Dandolo (Matteo) 35
Danis (Pierre) 230
Dannecker (Theodor) 298, 300, 301
Darlan (amiral François) 300, 301, 305
Darquier de Pellepoix (Louis) 301, 302, 310, 312
Daum (Antonin) 227
Dauphin. *Voir* Orléans (premier duc d', fils de Louis XIII)
Daverne (Auguste Dominique) 108, 109
David (Cyril) 320
Debonnaire de Gif (Louis Charles) 106
Debray (Georges) 296
Debré (Michel) 318
Debré (Robert) 301
Defert, avocat aux Conseils 278
Delarbre (Jules) 124, 143
Delay (Jean) 276
Delors (Jacques) 326, 327, 330
Deperchin (Anne) 286
Deschanel (Paul) 155
Devin (Georges) 280, 291
Dewavrin (André), dit le Colonel Passy 295
Dhavernas (Henry) 293
Donnedieu de Vabre, secrétaire d'avocat aux Conseils 286
Doriole (Pierre) 47
Doumer (Paul) 155
Drake (Francis) 164
Dreyfus (Alfred) 280, 281
Dreyfus (Lucie) 280
Du Bellay (Guillaume) 59
Du Bellay (Jean), cardinal 35, 37, 38, 53, 57, 59, 61, 62, 63
Dubois (Eugène Joseph Napoléon Louis) 108
Du Bourg (Antoine) 45, 46, 61, 62
Ducoux (Jacques) 319
Duguay-Trouin (René) 164
Duléry (Françoise) 318
Dumon (Pierre Sylvain) 134
Dunoyer de Noirmont (Joseph Anne Émile Édouard) 110

Dupin (André Marie Jean Jacques), dit Dupin aîné 75, 81, 86, 97, 100, 141
Dupont de l'Eure (Jacques Charles) 113
Duprat (Antoine) 34, 41, 44, 45, 46, 47, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 65
Dupuis (Charles) 156
Durand (Marguerite), journaliste 158
Duriez-Maury (Jean) 277, 278, 287
Durkheim (Émile) 147, 153
Durnerin, avocat aux Conseils 271
Du Tillet (Jean) 35

E

Eccard (Frédéric) 228, 246
Édouard III, roi d'Angleterre 16
Édouard, prince de Galles, dit le Prince Noir, duc d'Aquitaine 17
Emmery (Jean-Louis), conseiller d'État 171
Engels (Friedrich) 155
Enguerran de Coucy 15
Enguerran de Marigny 51
Errault (François) 61, 62
Escouchy (Mathieu d') 27
Eugénie, impératrice des Français 146

F

Fabas (Pierre Théodore) 108, 109
Falgade (général Bertrand) 289
Famin (général Pierre) 230
Faure (Edgar) 151
Favier (Jean) 52
Faye d'Espeisses (Jacques) 87, 88
Feldmann (Samuel) 278, 302, 307, 308, 313
Fénelon (François de Salignac de La Mothe-Fénelon, dit) 68
Féron (Louis Charles), évêque de Clermont 95
Ferrare (Hippolyte d'Este, cardinal de) 35, 37, 38, 63
Ferry (Jules) 151, 226, 227
Filleul (Pierre) 46
Fischer (Carlos) 230
Fiterman (Charles) 326
Flandin (Pierre Étienne) 300
Foix (Odet de), seigneur de Lautrec, maréchal de France 57, 59, 60, 61
Foucart (Émile Victor) 79
Fouquet (Olivier) 320
Fourtseva (Ekaterina) 317
Fraisie (Dominique) 318
François (Alphonse) 110
François I^{er}, roi de France 25, 26, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 44, 48, 49, 50, 52, 53, 57, 58, 60, 63, 64, 65
Frémicourt (Charles) 268, 269, 304, 305

Frenay (Henri) 294, 295
Fresneau (Anne Julie) 118
Fresneau (François) 118
Froissart (Jean) 17, 27
Fromageot (M.) 174
Fulbert de Chartres 27
Fumeron d'Ardeuil (Marie Louis Maurice de) 105
Fuzier (Paul Arthur) 174

G

Galiot de Genouillac (Jacques) 60
Gallieni (Joseph Simon) 187
Gambetta (Léon) 148, 151
Ganay (Jean de) 40, 56, 62
Gardiner (Stephen) 60
Garnier-Pagès (Louis-Antoine Pagès dit) 104, 112
Gastambide (Maurice) 285, 302
Gaulle (Charles de) 295
Gaussin (Pierre-Roger) 54, 55, 56
Gauthier (Paul) 174
Gedoy (Robert) 49
George (Gilbert) 283, 284, 297
Gérando (Joseph Marie de) 130
Germain (Pierre) 127
Gerold (Charles Théodore) 228
Gerson (Jean) 27, 28
Gide (Charles) 154
Girod de l'Ain (André Marie Édouard) 130
Girod de l'Ain (Louis Gaspard Amédée) 104
Giscard d'Estaing (Valéry) 327
Giustiniano (François) 51
Godard de Belbeuf (Pierre Claude Raoul) 120
Gomel (André Marie Charles Samson) 110
Gonzales (Felipe) 329
Gort (Lord John), général 289
Gouffier (Artus) 41, 57, 58, 60, 61
Gouffier de Bonnavet (Guillaume) 42, 49, 57, 58, 60
Goupil (Louis Édouard) 108
Goutet (Pierre) 292, 293, 315
Gramont (Charles de) 59
Gramont (Gabriel de) 61
Grévisse (Suzanne) 318, 320
Grévy (Jules) 151
Gruber (Jacques) 227
Guicciardini (Francesco) 40
Guilhem (Louis Paul Achille) 106
Guizot (François Pierre Guillaume) 106, 108, 110

H

Hagen (Herbert) 298

Hallez-Claparède (Xavier Alphonse Émile Léonce) 111
Hamon (Philippe) 43
Harsgor (Mikhaël) 54, 56
Haubersaert (Alexandre Auguste d') 106, 127
Hauriou (Maurice) 101
Helmer (Paul Albert) 228, 235
Hély d'Oissel (Antoine Pierre) 110
Hémard de Denonville (Charles) 61, 62
Hennessy (Jean) 233, 234
Henri II, roi de France 34, 35, 45, 54
Henri III, roi de France 35, 64
Henri IV, roi de France 64
Henri I^{er}, roi d'Angleterre 63
Henri VIII, roi d'Angleterre 57, 60
Henry (Paul) 286
Herr (Lucien) 150
Herriot (Édouard) 155, 246
Hersant (Maurice) 268, 277, 293, 296, 307, 312, 313, 314
Heymann (Jules), général 161
Hitler (Adolf) 299, 302
Hollister (Charles Warren) 62, 63
Howard (Thomas) 60
Hugues Capet 27
Hugues de Digne ou de Barjols 13, 14
Huizinga (Jan) 21
Hussenot (Olivier) 292

I

Innocent XI, pape 86
Isambert (François André) 283
Izard (Georges) 294

J

Jacqueminot de Ham (Jean Baptiste François) 106
Janet (Laurent Marie) 127
Janet (Paul) 150, 153
Jansenius (Cornelius) 81
Janvier (Eugène) 111
Janzé (Henri Anne Désiré Louis de) 110, 113
Jaurès (Jean) 228
Jean d'Asnières 51
Jean I^{er}, comte d'Armagnac 17
Jean II le Bon, roi de France 16, 19, 26
Jeanneney (Jules) 231, 232
Jellinek (Georg) 90
Joffre (maréchal Joseph) 229, 241
Joinville (Jean de) 13
Jolly (Édouard) 278
Jolly (Laurent) 305

Joséphine (Marie-Josèphe Tascher de La Pagerie), impératrice des Français 119
Jouvencel (Ferdinand Aldegonde de) 107, 108, 110
Jouvenel des Ursins (Guillaume) 47
Jouvenel (Henry de) 233
Jouvenel (Jean) 20
Jules II, pape 40

K

Kahn (Albert) 231
Kammerer (Albert) 236
Kératry (Auguste Hilarion de) 105, 106
Kersaint (Guy Armand Simon de Coëtnempren de) 164
Knochen (Helmut) 298, 310
Kohl (Helmut) 329, 330
Krenzler (Horst) 330
Kullmann (Paul) 231

L

Labarrère (André) 320
Labbé (Léon) 311
Labonne (Louis) 159
Laborit (Henri) 290
Labussière (André) 230
Lacroix (Adolphe Gabriel Ferdinand André) 218
La Fayette (Marie Joseph Paul Yves Roch Gilbert du Motier, marquis de) 125
Laferrrière (Édouard) 79, 97, 99, 100, 101, 156, 157, 184
Laffon de Ladébat (Charles Joseph Philippe Auguste) 106
Laffon de Ladébat (général Étienne Édouard) 229
La Haye. *Voir* Cormenin (Louis-Marie de La Haye de)
La Marche (Olivier de) 52
La Marck (Robert III), sieur de Fleuranges, maréchal de France 41
Lamirand (Georges) 292
Lampedusa (Giuseppe Tomasi di) 74
Lamy (Pascal) 330
Landousy (Jean) 278, 287
Landriau (Marcel Alfred) 290
Lannoy (Raoul de) 40
Lanyer (Joseph Constant) 111
La Palice (Jacques de Chabannes, marquis de) 60
Lapanouse (Jacques de) 268, 282, 284, 310, 313
La Pérouse (Jean François de Galaup, comte de) 167

Larnaude (Ferdinand) 285
La Rochefoucauld-Liancourt (Frédéric Gaétan de) 123
Lasry (Claude) 319
La Tremoille (Georges de) 55
La Tremoille (Louis de) 58, 60
Lattre de Tassigny (Jean de) 269
L'Aubespine (Claude de) 49
Laugel (Anselme) 225, 236
Laval (Pierre) 299, 300
Lavergne (René de) 296, 297, 304
Law (John) 74
Le Bastard (Edgar) 148
Le Blanc (Claude) 70
Le Bras (Gabriel) 79
Lecat (Jean-Philippe) 318
Ledru-Rollin (Alexandre) 108, 111, 112, 114, 115
Lefauchaux (Pierre) 294
Lefebvre (Louis Jules) 174
Lefort (Jules) 284
Legendre (Pierre) 89
Le Goux (Maurice) 155
Legrand (Alexis Baptiste Victor) 111, 115
Legras (Guy) 326
Lehideux (François) 301
Lelorgne d'Ideville (Élizabeth Louis François) 106
Lepercq (Aimé) 294
Lépine (Louis) 155
Leriché de Cheveigné (Alexandre Étienne Bonaventure) 110
Lesseps (Charles) 109
Letourneur (Maxime) 318, 320
Levy (Raphael), Grand Rabbin de Paris 161
Lévy-Falco (Pierre) 302, 308, 313
Liadières (Pierre Chaumont) 106
Liard (Louis) 149, 229
Lischka (Kurt) 299
Lombroso (Cesare) 152, 153
Longuejume (Mathieu de) 61, 62
Longueval (Nicolas Bossut de) 61
Lorraine (Charles de), cardinal de Guise 38
Lorraine (Claude de), duc de Guise 38, 59
Lorraine (Jean de), cardinal 38, 49, 57, 59, 60, 61, 63, 64
Loubet (Émile), président de la République 159
Louis IX (saint Louis), roi de France 13, 14, 15, 23
Louis X, roi de France 31
Louis XI, roi de France 28, 30, 34, 46, 47, 54, 55, 56
Louis XII, roi de France 39, 40, 41, 47, 48, 54, 56, 60
Louis XIV, roi de France 26, 33, 52, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 170

Louis XV, roi de France 33, 67, 69, 74
 Louis XVI, roi de France 25
 Louise de Savoie 43, 45, 57, 58, 59, 60, 61, 62
 Louis-Philippe I^{er}, roi des Français 104, 107, 119, 140, 141
 Lourtiès (Victor) 156
 Louyer-Villermay (Jean Eugène Dieudonné) 110
 Loyseau (Charles) 90
 Lucas (Pierre Amédée) 110
 Lussan (Claude) 277, 288
 Lyon-Caen (Arnaud) 285
 Lyon-Caen (Charles) 155
 Lyon-Caen (François) 276, 296, 303, 304, 306, 308, 309, 311, 312, 313, 314, 315
 Lyon-Caen (Léon) 303, 304, 313, 314

M

Macarel (Louis Antoine) 110, 123, 134
 Macé (Jean) 227
 Machiavel (Nicolas) 41, 52
 Magne (Pierre) 142
 Maigne (Pierre Edmond Charles) 115, 116
 Maillard (Charles Jean Firmin) 110, 114, 130
 Maine (Louis Auguste de Bourbon, duc du) 69, 70
 Maleville (Jacques de) 171
 Malvy (Louis) 275
 Manclais, contrôleur des armées 229
 Marcère (Émile de) 233
 Marchand (Armand Marie Louis) 110, 127
 Marcilhacy (Pierre) 277
 Marcille 287
 Marguerie (René) 157, 267
 Marguerite de Navarre 38
 Marin (Louis) 231
 Maringer (Georges) 230
 Marrast (Armand Marie François Pascal) 109
 Martignac (Jean-Baptiste Sylvère Gaye, vicomte de) 124
 Martin (René) 319
 Martin de Strasbourg (Édouard) 109
 Martroy (Emmanuel du). *Voir* Camus du Martroy (Emmanuel)
 Marx (Karl) 155
 Masse (Pierre) 308
 Masson (Victor Alexandre) 110
 Massot (Jean) 318
 Mata-Hari (Marguerite Gertrude Zelle, dite) 275
 Maurain (Jean) 142
 Maurras (Charles) 233

Mayer (André) 302, 308, 313
 Mayer (Claude) 285, 309
 Mayer (Gaston) 284, 286
 Mayer (Pierre Gaston) 284, 285, 302, 303
 Mayniel (Émile) 174, 267, 268
 Mazerat (Marie Jean Baptiste Roger) 220, 221
 Meister (Ludovic) 238
 Mème (Colette) 318
 Merlin de Douai (Philippe Antoine Merlin, dit) 171
 Messimy (général Adolphe Marie) 234
 Meudon (Antoine Sanguin de), dit le cardinal de Meudon 38, 61
 Mieg (Daniel) 228
 Mihura (Jules) 276, 277
 Millerand (Alexandre) 151, 232, 248, 283
 Missoffe (François) 319
 Mitterrand (François) 326
 Moiroud (Philippe Antoine) 126, 127
 Monnier 109
 Montalembert (Charles Forbes, comte de) 87
 Montaud (Gustave Alfred) 110
 Montholon (François de) 61, 62
 Monti (Mario) 328
 Montlosier (François Dominique de Reynaud, comte de) 95
 Montmorency (Anne, duc de), connétable de France 39, 41, 43, 45, 46, 49, 57, 60, 61, 62, 65
 Montmorency (François de) 59
 Monzie (Anatole de) 233
 Morain (Benoît) 230
 More (Thomas) 60
 Morillot (André) 277, 282, 297, 306, 307, 314
 Mornard (Henry) 266, 268, 273, 274, 279, 280, 281, 282, 286
 Mornet (André) 274
 Moro-Giafferi (Vincent) 151
 Morvilliers (Pierre de) 47
 Mottet (Ambroise François Jean Baptiste) 106
 Moulin (Jean) 295
 Mouy (Henri Robert de) 229, 275
 Moysset (Henri) 305

N

Napoléon I^{er} 75, 78, 101, 119
 Napoléon III 120, 121, 140, 142, 143, 144
 Napoléon (prince, fils de Jérôme) 121
 Nawrocki (François) 38, 42
 Nicolaj (Jean) 286
 Noailles (Adrien Maurice, duc de) 70
 Noël (Léon) 318
 Nora (Gaston) 301, 311

O

- Oberg (Carl) 298, 299, 310
Odent (Raymond) 184, 318
O'Donnell (Jean Louis Barthélémy) 110
Olivier (François) 45, 50, 62
Ollivier (Émile) 142
Oresme (Nicolas) 22
Orléans (Philippe, duc d'), Régent 26, 67,
68, 69, 70, 72, 73, 74

P

- Pagès (Antoine Philippe Sébastien) 110
Paget (William) 37
Palliser (Sir Michael) 324
Paravey (Charles André Joseph) 110
Pascalis (Jacques Joseph) 108
Pasteur (Louis) 149
Paul-Boncour (Joseph) 232
Péan (Gaston) 174
Peauger (Arsène) 109, 115
Peignot (Claude) 292
Pérignon (Louis Alfred) 110
Perrot (Georges) 150
Peyronnet (Pierre Denis de) 124
Pfister (Christian) 227
Philippe II Auguste, roi de France 30, 63
Philippe IV le Bel, roi de France 30, 31, 52,
77
Philippe le Beau, archiduc d'Autriche 52
Philippe VI, roi de France 26, 27
Philippe V, roi d'Espagne 52
Picard (Jean Léon Henri) 270
Pichat (Georges) 157
Pichat (Jean Marie Georges) 218
Pie VI, pape 86
Pie VII, pape 119
Pie IX, pape 87
Pie (Louis Édouard), cardinal 93
Pilié (Marie-Louise) 146
Pisseleu (Anne de), duchesse d'Étampes 38,
43, 61
Pithou (Pierre) 80
Plagnet (Bernard) 320
Poincaré (Henri) 155
Poincaré (Raymond) 151, 228
Poncher (Étienne) 40, 41, 56, 59
Pons (André), dit Pons de l'Hérault 113
Pontremoli (Pierre) 288
Portalis (Jean Étienne Marie) 84, 85, 86, 88,
135, 171
Portalis (Joseph Marie, comte) 135, 263
Pourcet de Sahune (Louis Marie Ernest) 111
Poyet (Guillaume) 37, 45, 46, 47, 59, 61
Preiss (Jacques) 225
Préval (Claude Antoine Hippolyte) 110

- Pritchard (Georges) 111
Pucheu (Pierre) 301
Puguet (Henri) 155
Puybasset (Michèle) 318
Puységur (Jacques François de Chastenot,
marquis de) 70

Q

- Quesnel (Pasquier) 81
Questiaux (Nicole) 318

R

- Rabier (Élie) 149, 150, 155
Racine (Pierre) 319
Rackham (Jack), dit Rackham le Rouge 163
Ramsay (vice-amiral Bertram) 289
Raulin 110
Ravel, avocat aux Conseils 278
Réal (Pierre Félix Martin) 106
Rebeyrol (Jacques) 288, 293, 294, 296
Recurt (Adrien Barnabé Athanase) 115
Redon de Beaupréau (Philippe), dit Redon
fils 106
Renan (Ernest) 158
Renault (Gilbert), dit le Colonel Rémy 294,
295
Renoüard de Bussière (Léon) 111
Reverchon (François Alexis Émile) 110, 111,
112, 130, 136, 143
Reynaud (Paul) 151, 269
Riber (Joseph) 235
Ribot (Alexandre) 155
Richard, conseiller d'État 230
Richemont (Arthur de Bretagne, dit le
Connétable de) 21
Ripert (André) 155
Risler (Charles) 226
Rivet (Jean Charles) 110
Robertet (Claude) 49
Robertet (Florimond) 40, 41, 48, 49, 56, 57,
59, 60, 61, 62, 65
Robertet (Florimond II), seigneur de Fresnes
50
Robertet (François) 49
Rochefort (Guillaume de) 47
Rochefort (Guy de) 56
Roger (Louis) 174
Roger-Marvaise (Théophile) 280
Rognon (Étienne) 234
Rohan (Pierre de) 40
Romieu (Jean) 157, 161
Rossi (Pellegrino) 87, 130
Rouchon-Mazerat (Edmond Marie Roger)
174

Rousseau de Saint-Aignan (Gabriel Edmond) 111
Rousselier, auditeur au Conseil d'État 230
Royer (Jean) 317

S

Saint-Contest (Dominique Claude Barberie, marquis de) 70
Saint-Mauris (Jean de) 35
Saint-Simon (Louis de Rouvroy, duc de) 68, 69, 74
Santer (Jacques) 329, 330
Sauvé (Jean-Marc) 315
Savoie (René de), le grand Bâtard, amiral du Levant 46, 57, 58, 60, 61, 62
Schaeffer (Pierre) 292
Schisselé (Alfred) 230
Schleier (Rudolph) 298
Schuman (Robert) 246
Schweitzer (Charles) 238
Sée (Camille) 226
Ségogne (Roger de) 312
Selve (Jean de) 59, 61, 62
Semblançay (Jacques de Beaune, baron de) 46, 59, 60, 61, 62, 65
Sergent (Charles) 230
Serrigny (Denis) 79, 90, 91
Silguy (Yves de) 330
Simon (Jacques Henry) 293, 294, 296, 313, 314, 315
Sirey (Jean-Baptiste) 83
Solus (Henry) 286
Souchon (Auguste) 230
Speidel (général Hans) 297, 298
Stülpnagel (général Otto von) 297, 298, 305, 310
Sugny (Marie Gabriel Ramey de) 174
Sully (Maximilien de Béthune, duc de) 41
Surcouf (Robert) 164

T

Tabareau 288
Taboureau (Charles Amédée) 105
Tailliandier (Albert) 285, 286
Talamon (Christian) 278
Tarde (Gabriel) 155
Tardieu (André) 233
Tascher de la Pagerie (Stéphanie, comtesse de) 146
Ternaux (Louis Mortimer) 110
Tétreau (Adolphe) 156
Tétreau (Jean) 278, 287
Texier (Albert) 286
Thatcher (Margaret) 325, 326
Thibaudeau (Antoine) 171

Thierry (Amédée Simon Dominique) 110
Thomas d'Aquin (saint) 18
Thorn (Gaston Egmont) 327
Tissier (Théodore) 229
Tocqueville (Alexis de) 232
Toulouse-Lautrec (Guillaume de) 290
Toulouse (Louis Alexandre de Bourbon, comte de) 70
Touny (colonel Alfred) 294, 295
Tournon (François de), cardinal 35, 37, 38, 49, 53, 57, 59, 60, 61
Tournouër (Jacques Simon) 111
Tripiet (Félix Marie) 108
Trivulce (Jacques de) 60
Tronchet (François Denis) 172
Trumet 108, 109
Tupinier (Jean Marguerite) 106

V

Vallat (Xavier) 300, 301, 302, 305, 306, 307, 309, 310
Van Miert (Karel) 328
Vauban (Sébastien Le Prestre, marquis de) 68, 138
Vergès (Jacques) 151
Vesc (Étienne de) 41
Veuillot (Louis) 82
Vidal de La Blache (Paul Marie Joseph) 234
Vidal (Jean) 324
Vidart (André) 291
Villars (Claude Louis Hector, duc de) 70, 71
Villeneuve (Cécile) 146
Villeroy (Nicolas de Neufville de) 41, 59
Villey (Edmond) 154
Vincens (Marie Antoine Émile) 110, 114
Vitet (Louis dit Ludovic) 105, 106
Viviani (René) 230
Vivien de Goubert (Alexandre François Auguste) 79, 86, 88, 110, 115, 130, 136
Vuillefroy de Silly (Charles Amédée) 110
Vuitry (Adolphe) 110, 142

W

Waldeck-Rousseau (Pierre) 148
Weil (Alfred) 230
Weiller (Lazare) 227
Weill (Georges) 228, 236, 237, 239
Wendel (François de) 231
Werner (Pierre) 325
Wetterlé (abbé Émile) 228, 237, 238, 239
Weygand (général Maxime) 289
Williamson (David) 330
Wolsey (Thomas), cardinal 57, 60
Worms (Émile) 148

Worms (Haim) 147
Worms (Moïse) 148
Worms (Raphaël) 147
Worms (René) 147, 149, 150, 151, 152,
153, 154, 155, 156, 157, 158, 159,
160, 161, 174
Worms (Salomon) 148
Worms (Salomon Raphaël) 148
Worms (Victor) 148, 156
Wurtz (Charles) 218

Y

Ybarnegaray (Jean) 292

Z

Zola (Émile) 280



Liste des auteurs

Françoise AUTRAND

Professeur des universités émérite

La justice et la construction de l'État en France au Moyen Âge XIII^e-XV^e siècles
(conférence prononcée le 14 mars 2016)

Jean BARTHÉLEMY

Avocat honoraire au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ancien président de l'Ordre

L'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pendant les deux guerres mondiales
(conférence prononcée le 2 octobre 2017)

Marc BOUVET

Professeur à l'université d'Angers

Les membres du Conseil d'État en 1848 : de la continuité en temps de Révolution
(conférence prononcée le 19 novembre 2018)

Jean-Louis DEWOST

Président de section honoraire au Conseil d'État

De l'Europe des 9 à l'Europe des 27
(conférence prononcée le 4 décembre 2017)

Alexandre DUPILET

Agrégé et docteur en histoire, professeur dans le secondaire

L'expérience de la polysynodie (1715-1718) : réforme des institutions et développement de l'administration à l'aube des Lumières
(conférence prononcée le 4 juin 2018)

Pierre FANACHI

Conseiller d'État honoraire

René Worms, sociologue et juriste (1869-1926)
(conférence prononcée le 22 novembre 2016)
Le Conseil des prises
(conférence prononcée le 17 mars 2014)

Marie-Aimée LATOURNERIE

Présidente de section honoraire au Conseil d'État

Parcours professionnel et regard sur le Conseil d'État de la huitième femme entrée au Palais-Royal
(conférence prononcée le 20 juin 2016)

Raphaël MATTA-DUVIGNAU

Maître de conférences en droit public à l'université de Bretagne occidentale

Le Conseil d'État durant le premier conflit mondial : autopsie administrative d'un organe sujet aux vicissitudes d'un État en guerre
(conférence prononcée le 23 janvier 2017)

Cédric MICHON

Professeur d'histoire moderne à l'université de Rennes

Conseils et conseillers en France de Louis XI à François 1^{er}

(conférence prononcée le 8 décembre 2015)

Pascal MOUNIEN

Docteur en droit et avocat

La pension militaire et l'émergence du droit à réparation 1914-1939

(conférence prononcée le 27 mars 2015)

Bernard PACTEAU

Professeur des universités honoraire

Prosper de Chasseloup-Laubat au Conseil d'État

(conférence prononcée le 29 janvier 2018)

Joseph SCHMAUCH

Conservateur en chef du patrimoine, directeur des archives départementales de Seine-et-Marne

République jacobine, déconcentration ou décentralisation ? Réflexions administratives et législatives autour du retour de l'Alsace-Lorraine à la France

(conférence prononcée le 5 décembre 2018)

Nicolas SILD

Docteur en droit public, lauréat du prix de thèse 2016 du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Le Conseil d'État et le gallicanisme : une contribution à l'histoire du droit administratif

(conférence prononcée le 19 juin 2017)

Jean-Marie WOEHLING

Président de l'Institut du droit local alsacien mosellan

Le retour à la France des départements d'Alsace-Lorraine. L'invention du droit local alsacien-mosellan

(conférence prononcée le 5 décembre 2018)

Histoire et Mémoire N° 7

Ce volume de la collection « Histoire et mémoire » du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative rassemble les conférences du cycle « Vincent Wright » prononcées entre 2015 et 2018.

L'histoire institutionnelle au Moyen Âge et à l'époque moderne est abordée avec la justice royale aux XIII^e-XV^e siècles, le Conseil du Roi sous François I^{er} et la polysynodie en 1715-1718. Au XIX^e siècle, chaque changement de régime menace le Conseil d'État. Toutefois, la Révolution de 1848 affecte peu le Conseil d'État qui reste celui de la monarchie de Juillet. Par ailleurs, le Conseil d'État perpétue l'ancien héritage des libertés gallicanes. L'ouvrage accorde enfin une large part aux deux conflits mondiaux : réorganisation du Conseil d'État pendant la Grande Guerre et rôle lors du retour à la France de l'Alsace-Lorraine en 1918, contentieux des pensions militaires de 1919 à 1939, Ordre des avocats aux Conseils pendant les deux guerres mondiales.

L'approche biographique est par ailleurs présente dans cet ouvrage avec Prosper de Chasseloup-Laubat, René Worms, sociologue et juriste, Marie-Aimée Latournerie, huitième femme entrée au Palais-Royal, et Jean-Louis Dewost, haut fonctionnaire communautaire.

CONSEIL D'ÉTAT

LES RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT

LES ÉTUDES DU CONSEIL D'ÉTAT

DROITS ET DÉBATS

HISTOIRE ET MÉMOIRE

JURISPRUDENCES

Diffusion
Direction de l'information légale et administrative

La documentation Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France
DF : 5CE45450
ISBN : 978-2-11-145966-3

Prix : 9,99 €