

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, Bouchéné-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 Bouchéné-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 politiques 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 intercedé 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...