

Le Conseil d'État napoléonien

Terry OLSON

Un mois après le coup d'État du 18 Brumaire, la Constitution de l'an VIII institue le Conseil d'État. En y nommant, selon la formule de Stendhal, « *les cinquante hommes les moins bêtes de France* », en s'impliquant fortement dans son fonctionnement et en en présidant personnellement bon nombre de séances, Bonaparte lui confère un rôle central dans le redressement de l'État, consulaire puis impérial, à une époque où une entreprise résolument réformatrice ne rencontrait que peu d'obstacles.

Si l'œuvre législative et réglementaire du Conseil d'État napoléonien demeure dans les esprits, notamment avec la rédaction des cinq grands codes, d'autres fonctions qu'il a remplies, très importantes dans le contexte de l'époque, sont aujourd'hui oubliées. Le Conseil d'État a en effet constitué une pépinière de nouveaux talents, ayant vocation à irriguer la haute fonction publique dans la fidélité au régime. Il fut également en Europe la matrice originelle des Conseils d'État mis en place dans les États conquis, afin de façonner leur organisation administrative à l'image de celle de la France. Si ces pays ont par la suite tracé leur propre chemin, bon nombre d'entre eux ont conservé un Conseil d'État dont le rôle demeure central dans leurs institutions.

Dans quelles conditions le Conseil d'État napoléonien a-t-il été institué, et qu'en reste-t-il 220 ans après sa création ?

* * *

Louis-Marie de Cormenin (1788-1868) nommé auditeur en 1810 et qui a brièvement exercé la vice-présidence du Conseil d'État au début de la 1^{re} République, a écrit dans ses *Mémoires* :

« Le Conseil d'État était le siège du gouvernement, la parole de la France, le flambeau des lois et l'âme de l'Empereur. Ses présidents de section contrôlaient les actes des ministres à portefeuille. Ses conseillers en service ordinaire, orateurs du gouvernement, soutenaient les discussions des lois au Tribunat, au Sénat, au Corps législatif. Ses conseillers en service extraordinaire administraient les régies des douanes, des Domaines, des ponts et chaussées, des forêts et du Trésor. Ils levaient les impôts en Illyrie, en Hollande et en Espagne, dictaient nos codes à Turin, à Rome, à Naples et à Hambourg. »

Cette citation illustre l'âge d'or qu'a connu le Conseil d'État dans les années ayant suivi sa fondation par la Constitution de l'an VIII. Cette place centrale résulte de plusieurs facteurs propres à cette époque :

– il travaillait sous la présidence directe et effective du chef de l'État, chef du Gouvernement (Premier consul puis Empereur) ;

- il exerçait un pouvoir de contrôle très étendu voire intrusif sur le fonctionnement des ministères ;
- il rédigeait les textes et, s’agissant des lois, en soutenait la discussion devant les assemblées parlementaires ;
- il a piloté l’élaboration des grands codes ayant façonné le droit français pour des décennies.

Cinq années clés méritent d’être soulignées :

- 1799 : création puis installation du Conseil d’État ;
- 1803 : création de l’auditorat ;
- 1804 : adoption du code civil ;
- 1806 : création de la commission du contentieux et nomination des premiers maîtres des requêtes ;
- 1810 : adoption des derniers grands textes, amorçant une forme de perte d’influence de l’institution, dans la mesure où l’Empereur est moins présent au Conseil d’État et se prête moins au débat contradictoire.

La création du Conseil d’État napoléonien

Le Conseil d’État est constitué rapidement et prend son rythme de croisière en l’espace d’un trimestre :

- 9 novembre 1799 : coup d’État du 18 Brumaire et prise de pouvoir par Bonaparte ;
- 13 décembre 1799 : promulgation de la Constitution du 22 frimaire an VIII dont l’article 52 porte création du Conseil d’État ;
- 25 décembre 1799 : prestation de serment des nouveaux conseillers d’État ;
- 19 février 1800 : Bonaparte établit le siège du Gouvernement aux Tuileries et le Conseil d’État s’y installe lui-même pour toute la durée du Consulat et de l’Empire.

Débatu en novembre et décembre 1799, le projet de nouvelle Constitution a été au départ influencé par les idées assez abstraites de Sieyès, qui envisageait la désignation d’un Grand Électeur flanqué de deux consuls, un consul chargé de la paix et un chargé de la guerre, chacun ayant auprès de lui un Conseil d’État. Bonaparte n’étant pas convaincu par ces idées quelque peu fumeuses et n’étant guère enclin à se faire imposer quoi que ce soit, il convoque chez lui au Petit Luxembourg les commissaires chargés de rédiger la Constitution. Au fil de onze longues séances de nuit, il impose ses vues : la Constitution de l’an VIII est promulguée.

Le Conseil d’État s’inscrit dans un paysage institutionnel délibérément fragmenté :

- le Tribunat discute les lois sans les voter ;
- le Corps législatif vote les lois sans les discuter.

Thiers a écrit : « *Bonaparte mit les hommes propres à la parole et au bruit au Tribunat, les fatigués obscurs au Corps législatif, les fatigués d’un ordre élevé au Sénat.* »

L'article 52 de la Constitution définit en quelques mots la dualité fonctionnelle du Conseil d'État :

- il rédige les projets de lois et les règlements d'administration publique ;
- il résout les difficultés s'élevant en matière administrative. Sous la direction des consuls, il est donc conseil **du** Gouvernement et conseil **de** gouvernement. C'est la cheville ouvrière d'un pouvoir centralisé et autoritaire.

Pour cela, Bonaparte comprend qu'il doit mettre la barre assez haut pour le recrutement. Il déclare à Sieyès : *« Je traiterai si bien ceux que je placerai dans le Conseil d'État qu'avant peu cette distinction deviendra l'objet de l'ambition de tous les hommes de talent qui désirent parvenir. »*

À Roederer qui souhaite devenir sénateur, le Premier consul répond : *« Que ferez-vous là ? Il vaut mieux entrer au Conseil d'État. Il y a là de grandes choses à faire. C'est là que je prendrai les ambassadeurs et les ministres. »*

La prestation de serment des premiers conseillers d'État a lieu seulement 12 jours après la promulgation de la Constitution, soit le 25 décembre 1799 au palais du Petit Luxembourg.

La scène a été reconstituée par Auguste Couder en 1856, dans une toile de grande taille accrochée dans la salle René-Cassin du Conseil d'État. Devant les consuls se trouvent les présidents de section, le secrétaire général Locré étant en contrebas du bureau où se tiennent les consuls, les conseillers étant à l'arrière-plan.

Dès le lendemain est adopté un règlement fixant la procédure interne, rédigé principalement par Boulay de la Meurthe et Roederer.

En peu de semaines, la France s'est dotée d'institutions nouvelles qui vont durer 15 ans (exception faite du Tribunal supprimé dès 1807), voire plus de 220 ans s'agissant du Conseil d'État...

Le rôle central du Conseil d'État dans le redressement de la France

Tout au long du Consulat et de l'Empire, le nombre des conseillers d'État a varié entre 30 et 50, répartis en cinq sections :

- Finances ;
- Législation civile et criminelle ;
- Guerre ;
- Marine ;
- Intérieur.

Chaque projet de loi ou de décret est délibéré d'abord en section, puis en assemblée générale, celle-ci étant en principe présidée par Bonaparte, ou l'un des deux autres consuls. Le principe du double examen en section puis en assemblée générale – même assorti d'exceptions, notamment depuis les années 2010 – demeure la règle au Conseil d'État 220 ans plus tard.

Le cheminement des textes, qu'il s'agisse de lois ou de décrets, est en principe le suivant. Le ministre compétent saisit les consuls qui eux-mêmes décident s'il y a lieu de rédiger un texte. Si tel est le cas, le dossier est renvoyé à la section

compétente qui désigne un rapporteur, qui rédige le projet, ensuite soumis au double examen. Si le texte ainsi adopté est un projet de loi, le texte suit alors la procédure parlementaire, mais le Conseil d'État doit désigner, à raison d'un maximum de trois par projet de loi, des orateurs chargés par l'article 53 de la Constitution de « porter la parole du gouvernement ». On voit que ce ne sont pas les ministres qui en sont chargés.

Les autres principales fonctions du Conseil d'État sont les suivantes :

– Il fait office de Tribunal des conflits ; c'est donc lui qui fixe la répartition des compétences entre l'ordre administratif – c'est-à-dire essentiellement lui-même – et l'ordre judiciaire. Le conflit est donc élevé devant lui.

– Il exerce la fonction juridictionnelle, au titre de la justice retenue, à raison d'environ 200 saisines par an ; toute requête est examinée par le Conseil d'État et donne lieu à un décret du Premier consul ou à partir de 1804 de l'Empereur. Jusqu'en 1806, une affaire contentieuse est examinée comme toute autre affaire administrative, la procédure n'étant pas publique. On note toutefois dès l'origine un progrès : le premier décret rendu sur une affaire contentieuse date du 19 fructidor an VIII et comporte des considérants. Le décret tranchant le contentieux est donc motivé alors que les arrêts du Conseil antérieurs à 1789 ne l'étaient pas.

– Il a la responsabilité de lever la garantie des fonctionnaires assurée par l'article 75 de la Constitution : « *Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État.* »

Cinq conseillers d'État sont spécifiquement dédiés à certains secteurs :

- Bois et forêts ;
- Domaines nationaux ;
- Ponts et chaussées ;
- Sciences et Art ;
- Colonies.

Le fonctionnement du Conseil d'État et l'organisation de son travail sont confiés à un secrétaire général, Jean-Guillaume Loqué, qui n'en est pas lui-même membre. Compte tenu de ce que l'essentiel des archives de cette époque ont été détruites sous la Commune en 1871, ce sont les *Mémoires* de Loqué qui constituent la principale ressource documentant le fonctionnement du Conseil d'État napoléonien.

Les « cinquante hommes les moins bêtes de France »

Sont apparus successivement les conseillers d'État, puis les auditeurs et enfin les maîtres des requêtes.

Les conseillers d'État

Le recrutement des conseillers d'État parvient, par une alchimie subtile, à atteindre un point d'équilibre entre diversité et homogénéité. La qualité du recrutement est à la mesure de la place qu'occupe le Conseil dans la hiérarchie

des institutions. Le Conseil d'État vient juste après le Sénat, mais avant le Corps législatif et le Tribunat, et *a fortiori* avant le Tribunal de cassation.

Ce qui caractérise ce recrutement, c'est d'abord la volonté de renouvellement puisqu'aucun membre du Conseil d'avant 1789 n'a été nommé en 1799, ni d'ailleurs ultérieurement.

Les autres traits saillants du recrutement sont l'éclectisme politique et le souci d'efficacité du Premier consul. Il ménage une place à presque toutes les familles politiques hormis le jacobinisme intransigeant et le royalisme militant. On trouve donc d'anciens membres de la noblesse, d'épée comme de robe, et d'anciens conventionnels dont certains régicides. Ainsi, sur 29 conseillers d'État initialement désignés, on ne trouve pas moins de 18 anciens membres des assemblées de la Révolution.

Cette volonté de « métissage » est assumée par Bonaparte :

« Gouverner par un parti, c'est se mettre tôt ou tard dans sa dépendance. On ne m'y prendra pas ; je suis national. Je me sers de tous ceux qui ont de la capacité et la volonté de marcher avec moi. Voilà pourquoi j'ai composé mon Conseil d'État de constituants qu'on appelait modérés ou Feuillants, comme Defermon, Roederer, Regnier, Regnaud ; de royalistes comme Devaisnes et Dufresne ; enfin de jacobins comme Brune, Réal et Berlier. J'aime les gens honnêtes de toutes les couleurs. »

À ces hommes aux parcours parfois si opposés et que tant de choses séparaient, on ne demandait pas de s'aimer mais de savoir travailler ensemble. Cormenin a écrit dans ses *Mémoires* qu'au sein du Conseil les aristocrates et les bourgeois étaient « *comme deux rivières qui coulent dans le même lit, sans mélanger leurs eaux* ». Sous une forme différente, Pasquier exprime un avis proche en écrivant dans ses *Mémoires* :

« La composition du Conseil était de telle nature que nulle autre main que celle d'un chef aussi ferme n'aurait pu la former et surtout la soutenir, sinon dans une homogénéité parfaite, du moins dans une série de travaux dirigés vers un même but. Les six premières années de l'existence du Conseil avaient d'abord amené dans son sein presque tout ce que la Révolution avait produit d'hommes distingués par des mérites ou des talents qui s'étaient le plus souvent signalés dans des camps opposés. Il avait fallu que ces éléments disparates vinsent en quelque sorte s'y fondre. »

Quelles étaient les caractéristiques communes aux membres du Conseil d'État napoléonien ?

- la compétence ;
- le sens de l'État ;
- la fidélité à Napoléon.

Cette fidélité a pour corollaire une certaine précarité voire une totale dépendance puisque les conseillers sont révocables *ad nutum* pendant cinq ans : au terme de ce délai ils sont nommés à vie et, la noblesse impériale ayant été entretemps établie, cette nomination est assortie du titre de comte.

L'article 58 de la Constitution exige que les conseillers d'État soient inscrits sur la « liste nationale ». Cette liste était établie de la manière suivante. Les citoyens

d'une commune se réunissaient pour désigner 1/10 d'entre eux, reconnus comme étant aptes à gérer les affaires publiques. Les personnes inscrites sur les listes communales se réunissaient pour désigner à leur tour 1/10 d'entre eux, formant la liste départementale. Enfin, les personnes inscrites sur la liste départementale désignaient en leur sein 1/10 pour constituer la liste nationale.

Au sein du Conseil, on distingue entre ceux qui sont en service ordinaire et ceux qui sont en service extraordinaire. Toutefois à l'époque ceux-ci étaient « hors les murs » puisqu'ils étaient le plus souvent préfets ou ambassadeurs.

Les auditeurs

La deuxième grande date dans le recrutement du Conseil d'État napoléonien est 1803 avec la création de l'auditorat.

Aucune condition particulière pour accéder à l'auditorat n'était fixée à l'origine. Leur nombre a été fixé initialement à 16 et leur mission était essentiellement de servir d'intermédiaires entre les ministres et les sections compétentes du Conseil.

On trouvait par exemple :

- 4 auditeurs assurant la liaison entre le ministre de la Justice et la section de Législation ;
- 2 entre le ministre chargé du Trésor et la section des Finances ;
- 2 entre le ministre de l'Intérieur et la section de l'Intérieur.

L'auditorat change de dimension en 1809. L'effectif est porté à 40 puis 60 en service ordinaire, 120 étant en service extraordinaire. Dans les dernières années de l'Empire on atteindra 350 en tout. On instaure des conditions de ressources : 6000 francs annuels en pension ou revenus. On exige une licence en droit et il faut se soumettre à un examen, en réalité un entretien devant trois membres du Conseil.

L'auditorat recrute essentiellement en fonction de deux « cibles » :

- l'ancienne France (les jeunes issus de la noblesse terrienne) ;
- les pays conquis, pour « fidéliser » leurs élites. Philippe Bouvier dans *La Naissance du Conseil d'État de Belgique, une histoire française ?* rappelle que le Conseil d'État napoléonien a intégré pas moins de 29 Belges, 4 Néerlandais, 7 Allemands et 22 Italiens.

L'esprit qui inspire ce recrutement dans les jeunes élites européennes est précisé par Napoléon qui écrit en 1809 au prince Borghèse : « *Je désire que vous me réunissiez une liste de quelques jeunes gens instruits et de bonne famille, susceptibles d'être nommés auditeurs en mon Conseil d'État.* »

Les maîtres des requêtes

L'apparition des maîtres des requêtes complète le triptyque. Ils sont institués par le décret du 11 juin 1806, dans le but de constituer la commission du contentieux. Celle-ci avait pour vocation de centraliser l'instruction de tous les recours contentieux, alors qu'auparavant ceux-ci étaient examinés par une des cinq sections, en fonction de la matière en cause et dans des conditions identiques aux affaires administratives ordinaires.

La commission du contentieux ne comportait aucun conseiller d'État, mais des maîtres des requêtes initialement au nombre de 7, nombre ensuite porté à 18. Soixante-six seront nommés au total jusqu'à la chute de l'Empire. Le rôle des maîtres des requêtes était donc d'instruire les recours contentieux, puis d'en faire rapport devant l'assemblée générale, celle-ci se bornant le plus souvent à entériner purement et simplement la proposition de la commission du contentieux.

Les maîtres des requêtes étaient donc entièrement dédiés au travail contentieux ; on peut y voir l'ébauche de la séparation entre les fonctions consultatives et contentieuses, qui est toujours d'actualité et a même été renforcée il y a quelques années.

La création de la commission du contentieux en 1806 s'accompagne de deux mesures importantes :

- le rétablissement des avocats au Conseil d'État, appelés en 1814 à fusionner avec les avocats à la Cour de cassation. Ces avocats avaient le monopole de la représentation des parties devant la commission du contentieux ;
- l'édition d'un règlement de procédure, fixant les règles de représentation des parties et de procédure au sein de la commission du contentieux. Ce règlement était très inspiré du règlement applicable aux instances contentieuses engagées devant le Conseil du roi, dû au chancelier d'Aguesseau, adopté en 1738 sous le règne de Louis XV.

Dernier point mais non des moindres : les conseillers d'État, les auditeurs et les maîtres des requêtes forment des corps distincts et en principe sans possibilité de promotion en interne pour les auditeurs et maîtres des requêtes, Molé faisant figure d'exception à cet égard. Certains auditeurs du Premier Empire accéderont bien plus tard aux fonctions de conseiller d'État, mais ultérieurement à la faveur de changements de régime. Tel sera par exemple le cas de Cormenin déjà cité.

Napoléon au Conseil d'État

Il a existé, surtout au cours des premières années, une réelle proximité entre Napoléon et les conseillers d'État. Antoine Thibaudeau, conseiller d'État et ancien conventionnel, a écrit : « *Le Conseil d'État est la première des autorités nationales, et pour ainsi dire à la fois le conseil, la maison et la famille du Premier consul.* »

Le Conseil siège dès février 1800 aux Tuileries, dans le palais même où Napoléon réside. Les séances peuvent être aussi convoquées à Saint-Cloud. Le rythme hebdomadaire des séances est compris entre une et trois, Napoléon présidant effectivement une à deux fois par semaine. Lorsqu'une séance se tient alors que Napoléon est absent, il est assez fréquent que l'examen d'un texte ou une question de quelque importance soit reporté lors d'une séance tenue en sa présence. En l'absence de Napoléon, les séances sont présidées généralement par Cambacérès, plus rarement par Lebrun. Après le mariage autrichien, les textes organisant la régence permettront à Marie-Louise de présider le Conseil d'État en lieu et place de l'Empereur, semble-t-il au grand déplaisir de la jeune impératrice.

Les membres sont convoqués à 7 heures ou à 13 heures. Les séances sont longues, et peuvent durer 6 ou 7 heures. La discussion est assez libre et Napoléon accepte la contradiction : « *Je ne me fâche point qu'on me contredise, je cherche qu'on m'éclaire.* »

Excellent meneur de débat, Napoléon sait tirer le meilleur parti de la collégialité. Le comte Molé écrit dans ses *Mémoires* : « *Cette longue table en fer-à-cheval du Conseil d'État, toute garnie d'hommes d'origines et d'opinions différentes, dont pas un ne pouvait être cité comme un grand esprit, se transformait quand au bout du fer-à-cheval on voyait apparaître le génie organisateur. Elle devenait alors sous sa main comme un clavier dont il tirait des sons et composait des accords.* »

Napoléon exige qu'on adopte un style sobre. Le rapporteur doit lire d'abord le projet, puis on argumente et on justifie mais il n'est pas permis de lire un rapport : il faut s'exprimer sur la base de notes. Esprit mathématique, Napoléon préfère qu'on énonce la proposition et qu'on la démontre ensuite.

À en croire les témoignages d'époque, quels sont les principaux traits de personnalité manifestés par Napoléon en présidant le Conseil d'État ? Les avis convergent pour mettre en exergue :

- sa mémoire prodigieuse ;
- son intelligence supérieure ;
- sa capacité à se consacrer à fond à un sujet parfois pendant 6 heures, en épuisant les autres participants ;
- son pragmatisme et son refus de l'idéologie. Comme l'a noté Chaptal : « *Jeune encore et peu instruit dans les diverses parties de l'administration, il portait dans la discussion une clarté, une précision, une force de raison et une étendue de vues qui nous étonnaient* » ;
- son investissement important dans les sujets majeurs. On note s'agissant du code civil qu'il a présidé pas moins de 55 des 107 séances préparatoires, en se montrant très intéressé par le droit de la filiation, afin de favoriser l'adoption et de ne pas remettre en cause la présomption de paternité légitime : « *Il ne s'agit pas de l'intérêt de la femme mais de celui de l'enfant. L'État gagnera un bon sujet, un citoyen et non un membre vicieux parce qu'on l'aura flétri* » ;
- son souci d'embrasser l'ensemble des dimensions d'une question (juridique, politique, économique). Comme Napoléon l'a déclaré : « *Vous voyez les choses sous un angle, je les vois sous dix angles* » ;
- sa volonté de limiter l'arbitraire administratif, par exemple en faisant prévaloir la fixation par voie judiciaire de l'indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dès lors et faute d'accord amiable, l'indemnisation sera le fruit d'une décision de la justice, et non du préfet.

Pendant les dix premières années d'existence du Conseil d'État, Napoléon a tenu à diriger lui-même les débats portant sur les travaux législatifs majeurs de cette période. À titre d'exemple, il présida 9 des 24 séances consacrées à la loi minière et, à l'exception d'une, toutes les séances consacrées à l'imprimerie, la librairie et la presse, sujets lui tenant manifestement à cœur.

Les choses s'étiolaient quelque peu à partir de 1810-1811. L'essentiel de l'œuvre législative a été conduite. Quant aux témoins de l'époque, ils relèvent un certain appauvrissement des débats, notamment en raison d'une incapacité croissante de

Napoléon à accepter la contradiction. C'est en 1811 que se produit au Conseil une scène pénible au cours de laquelle l'Empereur s'emporte violemment contre Portalis dit « le jeune », fils du grand Portalis, qui est chassé du Conseil à l'issue de cette scène.

Une œuvre immense : les masses de granit

Les principales réformes délibérées au sein du Conseil d'État napoléonien sont les suivantes :

– **Administration locale**

La loi du 28 pluviôse an VIII institue les préfets et les conseils de préfecture, ancêtres des tribunaux administratifs.

– **Légion d'honneur**

Le texte créant la Légion d'honneur a été rapporté par Napoléon lui-même. Il s'agissait en effet d'un sujet très controversé, y compris au sein même du Conseil d'État, car les anciens révolutionnaires y voyaient la résurgence d'une noblesse. Le vote au sein du Conseil illustre ce clivage, puisque la création du premier ordre national n'a été adoptée que par 14 voix contre 10.

– **La Cour des comptes**

La loi du 16 septembre 1807 instituant la Cour a été ainsi justifiée par Napoléon : *« Je veux que par une surveillance active l'infidélité soit réprimée et l'emploi légal des fonds publics garanti. »*

– **Des codes d'une longévité exceptionnelle**

- code civil ;
- code de procédure civile, refondu seulement en 2007 ;
- code pénal, remplacé seulement en 1994 ;
- code d'instruction criminelle, remplacé par le code de procédure pénale en 1959 ;
- code de commerce, en vigueur jusqu'en 2000.

– **L'expropriation pour cause d'utilité publique**

Le système de l'enquête publique sera amélioré par les lois Bouchardeau de 1983 et Barnier de 1995.

– Reflet des nécessités d'une industrie naissante, le décret de 1810 sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres subsistant jusqu'à la loi de 1917 sur les installations classées, qui elle-même demeurera en vigueur jusqu'à la promulgation du code de l'environnement de 1995.

Le Conseil d'État à l'export

Le Conseil d'État napoléonien a exercé son autorité sur la France des 130 départements. En outre des institutions similaires ont été introduites dans les États satellites de l'Empire : royaume d'Italie, royaume de Hollande, royaume de Naples, royaume de Westphalie, royaume d'Espagne, grand-duché de Varsovie et grand-duché de Berg.

L'organisation de ces conseils copiait plus ou moins celle du Conseil d'État français, celui du royaume d'Italie adoptant exactement la même organisation en cinq sections. Les effectifs varient : Berg 8, Hollande 13, Naples 38, Italie 39, Espagne 60.

La création de Conseils d'État dans les États satellites de l'Europe napoléonienne était motivée par plusieurs facteurs :

- mettre de l'ordre dans l'administration de ces États ;
- fidéliser les élites locales, d'abord celles qui sont favorables à la France en espérant gagner la faveur de celles qui ne le sont pas.

Les critères de désignation étaient plus politiques que techniques ou juridiques. Un facteur essentiel était la maîtrise du français. Des problèmes ont été soulevés lorsqu'on a voulu introduire le code civil (Hollande : divorce / Naples : droits féodaux).

Dans ces pays, la présidence est, comme en France, en principe exercée par le chef de l'État, mais avec des nuances. Par exemple le roi de Naples, Joseph Bonaparte, parlant l'italien, préside le Conseil d'État de ce royaume. En revanche tel n'est pas le cas du prince Eugène de Beauharnais, vice-roi d'Italie siégeant à Milan. Napoléon a écrit à son beau-fils :

« Présidez peu le Conseil d'État car vous n'avez pas assez de connaissances pour le présider avec succès. Je ne verrais pas d'inconvénient à ce que vous y assistiez sous la présidence d'un consulteur qui présiderait de sa place. La connaissance qui vous manque de la langue italienne, et même de la législation, est un très bon prétexte pour vous abstenir. Ne prenez jamais la parole au Conseil d'État (...). On ne mesure pas la force d'un prince qui se tait : quand il parle, il faut qu'il ait la conscience d'une grande supériorité. »

La chute de l'Europe napoléonienne n'a pas été la fin de l'histoire, bien au contraire. On a assisté au développement important du modèle du Conseil d'État. Il est intéressant de noter qu'au départ des Français, les Conseils d'État ont été supprimés pour être réintroduits plus ou moins rapidement.

Tel fut le cas **en Espagne**, où le Conseil d'État a été réintroduit comme « Consejo Real » en 1845, avant de devenir le « Consejo de Estado » en 1888. Ce Conseil exerçait la justice déléguée avec en son sein un tribunal du contentieux administratif. En 1904, il a été privé de ses attributions contentieuses, transférées à la 3^e chambre du Tribunal suprême.

Aux Pays-Bas, 1814 a vu la création du Raad van State qui a exercé la justice retenue jusqu'en 1963, et exerce depuis lors la justice déléguée. Le roi est encore président *de jure*, la présidence effective incombant à un vice-président comme en France.

Le Conseil d'État d'Italie a été supprimé lors de la chute de l'Empire, mais peu après s'est instauré dans le royaume de Piémont-Sardaigne un débat sur la refondation de cette institution. Le Conseil d'État sera rétabli par un décret de 1831 du roi Charles-Albert. Le Conseil d'État de Piémont-Sardaigne est devenu en 1865 le Conseil d'État du royaume d'Italie tout en étant privé de la justice retenue : les conséquences en furent désastreuses car les juridictions civiles se sont montrées très réticentes à contrôler l'action de l'administration. Le blocage ne cessera qu'avec la loi Crispi de 1889 attribuant au Conseil d'État d'Italie la justice déléguée.

Quant au Conseil d'État de Belgique, il a été supprimé à l'indépendance en 1831 par réaction anti-hollandaise. S'en est suivi un long débat sur sa refondation qui aboutira à son rétablissement en 1946.

Pour mémoire, d'autres pays extérieurs à l'Europe napoléonienne se sont dotés eux-mêmes d'un Conseil d'État (Turquie, Grèce, Colombie, Liban, Thaïlande...). Avec des nuances, tous se réfèrent au modèle du Conseil d'État napoléonien.

Quelques figures marquantes

Il ne paraît pas inutile de conclure ce bref survol du Conseil d'État napoléonien en évoquant quelques figures marquantes dont le nom y est étroitement associé.

Tel est le cas de **Cambacérés**. Le paradoxe tient à ce qu'il a joué un rôle essentiel, sans en avoir jamais été membre. Il était issu de la noblesse de robe, issu d'un père conseiller à la chambre des comptes de Montpellier et maire de la ville. Devenu avocat, il est élu en 1789 député de la noblesse aux États généraux, avant d'être élu en 1792 à la Convention et de voter la mort de Louis XVI.

Sous la Terreur, il prend soin de se faire oublier en se livrant à des travaux juridiques sur le futur code civil, mais revient aux affaires sous le Directoire en étant proche de Barras. Ceci lui vaut de se faire remarquer par Bonaparte, qui fait de lui le Deuxième consul puis l'archichancelier de l'empire. Il se distingue par un sens juridique et une habileté politique exceptionnels. Véritable bras droit de Bonaparte et président le Conseil d'État en l'absence de celui-ci, il coordonne la vaste entreprise de codification. Cambacérés rédige les textes sur la Légion d'honneur et la Cour des comptes.

Son hostilité au mariage avec Marie-Louise et à la campagne de Russie lui vaut d'être quelque peu marginalisé dans les dernières années de l'empire.

En 1815, Napoléon lui avait dit : *« Mon pauvre Cambacérés, je n'y peux rien mais votre affaire est claire : si jamais les Bourbons reviennent, vous serez pendu »*.

Exilé comme régicide mais relevé du bannissement dès 1818, il meurt en 1824 entouré d'honneurs.

Portalis est issu d'une ancienne famille bourgeoise de Provence, il devient à 19 ans avocat à Aix, en faisant rapidement figure de vedette du barreau aixois en ayant pour clients Beaumarchais ou la comtesse de Mirabeau.

Exilé sous le Directoire, il rentre en 1800 et peu après Bonaparte et Cambacérés lui confient la coordination de la préparation du code civil, car c'est un spécialiste du droit romain mais aussi des cultes : il travaille à la rédaction du Concordat et des articles organiques.

Sa santé se dégrade peu après la publication du code civil, car en 1805 il devient aveugle.

Il meurt en 1807 en laissant derrière lui des citations passées à la postérité :

- « *Quand la raison n'a point de frein, l'erreur n'a point de bornes* » ;
- « *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* » ;
- « *Les lois sont faites pour les hommes et non les hommes pour les lois.* »

Sous l'Ancien Régime, **Roederer** est avocat à Metz et aussi conseiller au parlement de cette ville. Venu à Paris, il se lie avec des physiocrates, savants et intellectuels (Condorcet, Lavoisier, Turgot). Député, il tente d'« exfiltrer » Louis XVI des Tuileries le 10 août 1792.

Ayant contribué à la préparation du coup d'État du 18 Brumaire, son soutien est récompensé par une nomination au Conseil d'État et l'accession à la présidence de la section de Législation. Dans cette fonction, il a joué un rôle essentiel au sein du Conseil d'État napoléonien.

Lui aussi avocat d'Ancien Régime, **Treilhard** devient conventionnel et préside la Convention pendant une partie du procès de Louis XVI. Il vote la mort avec sursis, puis survit à la Terreur.

Sous le Directoire, il devient directeur et se rallie très vite à Bonaparte. Nommé au Conseil d'État, il contribue à la rédaction du code civil et du code de commerce. Plus encore, son nom est étroitement associé à l'élaboration du code pénal et du code d'instruction criminelle.

Défendant des idées assez en avance sur son époque, il croit à la réinsertion des condamnés :

« L'ordre qui doit régner dans les maisons de force peut contribuer puissamment à régénérer les condamnés. Les vices de l'éducation, la contagion des mauvais exemples, l'oisiveté ont enfanté des crimes. Eh bien essayons de fermer toutes ces sources de corruption ; que les règles d'une morale saine soient pratiquées dans les maisons de force ; qu'obligés à un travail qu'ils finiront par aimer, les condamnés y contractent l'habitude, le goût et le besoin de l'occupation ; qu'ils se donnent respectivement l'exemple d'une vie laborieuse ; elles deviendront bientôt une vie pure. »

Quant à **Molé**, il est issu d'une grande famille de la noblesse de robe de Troyes. Conseiller du Parlement de Paris, son père est exécuté sous la Terreur. Par sa mère, il appartient à la famille des Lamoignon.

Après avoir publié des essais sur le gouvernement qui le font remarquer, il connaît une ascension rapide. Nommé en février 1806 auditeur, il devient maître des requêtes sept mois plus tard et conseiller d'État trois ans plus tard.

Molé conduit des travaux remarquables sur le statut de la religion juive, lui valant d'être nommé commissaire impérial au Sanhédrin.

Préfet de la Côte-d'Or puis directeur général des Ponts et chaussées, il prend la tête du ministère de la Justice en 1813. Connaissant la disgrâce sous

la Restauration de 1814, il se livre à un jeu politique très subtil pendant les Cent-Jours et revient aux affaires après Waterloo. Molé connaît une grande carrière ministérielle sous les Bourbons puis sous la monarchie de Juillet, en exerçant la présidence du Conseil de 1836 à 1839.

Corvetto est issu d'une grande famille génoise, et devient en 1789 avocat en droit commercial. En 1797, il s'implique dans la formation de la République ligurienne qui dépose le doge. Lors de l'occupation par la France en 1800, il se rallie au régime consulaire et devient directeur de la banque de Saint-Georges. La Ligurie étant annexée en 1805, il est nommé au Conseil d'État de France.

Il se distingue en devenant un des pivots de la rédaction du code de commerce, fort de sa vaste expérience des assurances et du commerce maritime international. En 1807, il figure parmi les trois commissaires chargés de soutenir la discussion du code devant le Corps législatif.

Corvetto collabore aussi au code pénal, en défendant une vision humaniste influencée par les idées de Beccaria.

Louis XVIII le nomme ministre des Finances en 1815 dans le gouvernement du duc de Richelieu. Il contribue ainsi à l'assainissement des finances publiques, le rétablissement de l'équilibre budgétaire étant obtenu dès 1816. La même année, il contribue à la fondation de la Caisse des dépôts et consignations. En 1818, le baron Louis lui succède.

Retourné dans son pays natal et affaibli par la maladie, il meurt en 1821 dans la gêne, ce qui n'était alors pas si fréquent pour un ancien ministre des Finances.

Henri Beyle dit Stendhal connaît des débuts difficiles. Il devient rédacteur au ministre de la Guerre dont le secrétaire général est son cousin Daru.

Il rêve d'entrer au Conseil d'État et écrit dans son journal en 1806 : *« J'étais à me figurer le bonheur que j'éprouverais si j'étais auditeur au Conseil d'État. »*

En 1810 il est enfin nommé auditeur au Conseil d'État grâce au soutien de Daru. Le comité de sélection formule au sujet d'Henri Beyle une appréciation positive mais prudente : *« Il réunit une bonne éducation, une expérience déjà acquise et qui le rend apte au service de l'administration. »*

Il devient inspecteur du mobilier et des bâtiments de la Couronne, fonction qui ne l'occupe que 40 heures de travail par mois. Son espoir de partir en mission en Italie n'est pas couronné de succès. À l'instar d'autres auditeurs, il est appelé à suivre les traces de l'empereur pour lui faire signer les documents officiels et assurer ainsi la continuité du gouvernement de la France. Ainsi, en 1812, il part en mission en Russie pour porter à l'Empereur le portefeuille des ministres, où figure notamment ce qui deviendra le décret de Moscou sur la Comédie-Française.

Sa demande d'être promu maître des requêtes se solde toutefois par un échec. En 1814, il quitte le Conseil d'État : *« J'étais dégoûté du métier d'auditeur et de la bêtise insolente des puissants. »*

Si la gloire des lettres l'attend, ce n'est que par procuration qu'il deviendra maître des requêtes par le truchement de son héros, Lucien Leuwen.

* * *

Parvenant au terme de cette brève étude, il paraît utile de tenter de prendre la mesure statistique de l'œuvre accomplie par le Conseil d'État napoléonien.

Un état général, établi seulement en 1835, fait apparaître que de 1800 à 1814 les cinq sections du Conseil d'État ont traité pas moins de 79 187 affaires, dont 58 435 vinrent en Assemblée générale, soit une moyenne annuelle proche de 5 700 affaires. Les affaires contentieuses ne seront décomptées de manière distincte qu'à partir de la création de la commission du contentieux en 1806 : entre 1806 et 1814 on dénombre 1 920 affaires contentieuses jugées, soit une moyenne annuelle de 213 affaires.

Si l'on devait ne retenir qu'un « marqueur » de l'activité du Conseil d'État, ne devrait-on pas retenir le code ayant porté les fruits les plus durables, ayant fortement marqué les grands équilibres de la société française et qui reste presque 220 ans après son adoption le symbole le plus éclatant de la tradition juridique française au point que, partout dans le monde hormis en France, on lui donne le nom de Napoléon ? Il s'agit évidemment du code civil dont l'Empereur exilé a dit à Sainte-Hélène : *« Ma vraie gloire n'est pas d'avoir gagné quarante batailles ; Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon code civil. »*



L'installation du Conseil d'État au palais du [Petit] Luxembourg [25 décembre 1799], par Louis Charles Auguste Couder, huile sur toile, 1856

© Jean-Baptiste Eyguesier, Conseil d'État