

Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

**L'affaire des biens
de la famille d'Orléans
devant le Conseil d'Etat**

DISCOURS

prononcé le 8 décembre 2009
à l'audience solennelle de rentrée
de la Conférence du stage des avocats
au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation

par madame Marie Ozenfant
Premier secrétaire de la Conférence

Monsieur le représentant de madame le Garde des Sceaux,
Monsieur le vice-président du Conseil d'Etat,
Monsieur le premier président de la Cour de cassation,
Monsieur le procureur général près la Cour de cassation,
Mesdames et messieurs les présidents,
Mesdames et messieurs les hauts magistrats,
Mesdames et messieurs les bâtonniers,
Monsieur le président,
Mesdames et messieurs,

Montesquieu le note dans ses Pensées :
« *On ne jugera jamais bien [les] hommes si on ne leur passe [pas] les préjugés de leur temps* »⁽¹⁾.

Aux dires de Tocqueville, il y avait en France, au milieu du 19^{ème} siècle, un préjugé très répandu qui voulait que « *tout ce qui [touchait] aux biens [alarmât] infiniment plus que ce qui [atteignait] les hommes* »⁽²⁾.

Tocqueville livrait cette remarque à propos de l'affaire des biens de la famille d'Orléans⁽³⁾.

Un épisode aujourd'hui oublié, qui n'évoque plus que de vagues souvenirs.

Ceux qui connaissent un peu l'histoire ont retenu une affaire de confiscation, dans la foulée du coup d'Etat du 2 décembre, une affaire résumée par l'épigramme restée célèbre du procureur général Dupin : « *c'est le premier vol de l'aigle* ».

Les plus érudits parmi ceux qui s'intéressent au Conseil d'Etat évoqueront la mémoire de Reverchon, le seul commissaire du gouvernement qui ait jamais été révoqué dans toute l'histoire du Conseil.

En général, les souvenirs s'arrêtent là.

Pourtant, l'affaire des biens de la famille d'Orléans a eu, en son temps, un très grand retentissement et a suscité beaucoup d'émotion.

* *
*

Nous sommes en janvier 1852.

Louis-Napoléon a réussi son coup d'Etat.
Il a également réussi, à la perfection, son plébiscite dont il claironne qu'il a absous son coup d'Etat.

C'est le temps de la dictature légale qui va durer jusqu'à la fin mars, pendant lequel le Prince-président, doté des pleins pouvoirs, légifère, seul, par décrets ayant force de loi.

Dans son immense majorité, le pays s'est rallié, - avec plus ou moins d'enthousiasme, mais enfin s'est rallié - à Louis-Napoléon qui avait su mater avec énergie les mouvements insurrectionnels ayant suivi le coup d'Etat.

Oubliées les préventions contre l'ancien conspirateur longtemps suspecté de socialisme : l'ex-carbonaro s'était révélé un vigoureux défenseur de l'ordre.

En ce début d'année 1852, l'opinion publique est tellement soulagée qu'elle ne prête pas attention à certaines initiatives du nouveau pouvoir.

Elle ne protestera guère, - à l'exception de Victor Hugo⁽⁴⁾ mais il est, pour l'heure, exilé à Bruxelles et sa voix ne porte pas -, lorsque seront mises en place, quelques semaines plus tard, les fameuses commissions mixtes qui, sans l'intervention d'un juge, ordonneront près de 10.000 déportations.

Mais suivons le conseil de Montesquieu et laissons aux hommes de 1852 les préjugés de leur temps.

Ce qui va mettre le pays en émoi, c'est tout autre chose : c'est l'affaire des biens de la famille d'Orléans.

* *
*

La rumeur a commencé à courir dans l'entourage du Prince-président dans les jours qui ont suivi le plébiscite : Louis-Napoléon s'apprêterait à confisquer les propriétés des princes d'Orléans.

La nouvelle était étonnante car, sous la deuxième République, le Prince-président n'avait jamais évoqué une telle mesure.

Et il paraissait étrange, pour ne pas dire incompréhensible, qu'au moment même où son coup d'Etat venait d'être légitimé par le suffrage universel, il prît une initiative propre, non seulement à le couper des orléanistes tout juste ralliés, mais à inquiéter la partie bourgeoise de l'électorat, alarmée par ce qui serait perçu comme un mauvais coup porté à la propriété.

* *
*

De tous les côtés, on tente de le faire changer d'avis.

En tête du mouvement, les ministres car, situation paradoxale, dans le gouvernement formé après le 2 décembre, les quatre principaux ministres - Morny, Rouher, Fould et Magne - sont d'anciens orléanistes.

Dans la famille bonapartiste aussi, les mises en garde se succèdent.

La propre cousine de Louis-Napoléon, son ancienne fiancée, la princesse Mathilde, qui a pourtant contribué à financer le coup d'Etat, vient se jeter à ses pieds pour le supplier de renoncer à son projet.

Le maréchal Exelmans, vieille gloire du premier Empire, se fait porter aux Tuileries, nouveau siège de la présidence, pour « arrêter cette folie ».

Louis-Napoléon reçoit tous ces visiteurs poliment, les écoute, impassible, comme à son habitude.

Certains pensent l'avoir convaincu : ils se trompent.
Le 23 janvier, le décret paraît au Moniteur.
Ou plutôt les décrets, car, en fait, il y en a deux.

Le premier⁽⁵⁾ n'a rien d'original : invoquant l'impérieuse nécessité de diminuer l'influence de la famille d'Orléans, il fait obligation aux héritiers de Louis-Philippe de vendre dans l'année toutes leurs possessions en France. Louis XVIII avait fait la même chose avec la famille Bonaparte en 1818 et Louis-Philippe avec les princes de la branche aînée des Bourbons en 1832.

Le second décret – celui qui nous occupe⁽⁶⁾ – est beaucoup plus radical puisqu'il s'empare, au profit de l'Etat, sans aucune indemnité, de tous les biens privés que Louis-Philippe avait donnés à ses enfants deux jours avant de monter sur le trône en 1830.

Ces biens étaient considérables⁽⁷⁾.

Louis-Philippe avait en effet rapidement reconstitué sous la Restauration la fortune de la famille d'Orléans qui passait pour être la première de France et dont les deux fleurons étaient le Domaine de Monceau⁽⁸⁾ et le Château de Neuilly⁽⁹⁾.

Personne alors, ou presque, ne prête attention à l'intitulé du décret et à son exposé des motifs qui présente la mesure comme une restitution au profit du Trésor de biens que Louis-Philippe aurait frauduleusement soustraits à l'Etat par cette donation.

Et ceux qui l'ont remarqué n'ont pas été dupes de ce camouflage.

Pour tout le monde, c'est une confiscation.
Une spoliation.

Et l'atteinte au droit de propriété est d'autant plus criante que les biens récupérés par le Trésor doivent être vendus au profit d'organismes sociaux : sociétés de secours mutuel, sociétés pour l'amélioration des logements ouvriers, mais aussi caisses de retraite pour les prêtres démunis.

On est en pleine « *redistribution socialiste* » et ce n'est peut-être qu'un début.

Dans tout le pays, l'émotion est très vive et l'inquiétude renaît.
Tout le monde se demande ce que l'avenir réserve.
Aujourd'hui, la famille d'Orléans.
Mais demain, à qui le tour ?

* *
*

Emile Ollivier écrira dans ses Souvenirs⁽¹⁰⁾ que le décret du 22 janvier a « *seulement exaspéré les hommes de salon* ».
Rien n'est plus faux.

Même les plus zélés défenseurs de Louis-Napoléon, comme le journaliste Granier de Cassagnac⁽¹¹⁾ ou le Baron Haussmann⁽¹²⁾, reconnaîtront, dans leurs Mémoires, que le décret a jeté un grand froid et c'est une litote.

« *Cette confiscation est rude et intempestive. On a peur de tomber dans l'arbitraire* » écrit Viel-Castel⁽¹³⁾, autre mémorialiste du second Empire dans son journal à la date du 23 janvier.

Dans une lettre à son ami Gustave de Beaumont datée du 1^{er} février, Tocqueville⁽¹⁴⁾ rapporte qu'à Paris, « *la spoliation de la famille d'Orléans a rendu toutes les classes éclairées mécontentes et hostiles* » ; et qu'en province, « *la classe moyenne a vu avec douleur et irritation cette violente attaque faite au principe de propriété* ».

Alexandre Dumas résume le sentiment général, lorsque, chez la princesse Mathilde, comparant Louis-Napoléon à son oncle Napoléon Ier, il s'esclaffe :

« L'oncle prenait des capitales, le neveu veut prendre nos capitaux »⁽¹⁵⁾.

* *
*

La publication du décret va entraîner une cascade de démissions.

Tout d'abord, celle des quatre ministres orléanistes hostiles à la confiscation. Et comme c'étaient les principaux ministres, le gouvernement se retrouve disloqué.

Autre démission, également spectaculaire : celle d'André Dupin, procureur général à la Cour de cassation.

Si l'on a parfois reproché à Dupin son opportunisme, cette fois il ne faiblit pas, il est vrai qu'il est aussi l'un des exécuteurs testamentaires de Louis-Philippe...

Sa lettre de démission⁽¹⁶⁾ ne manque pas de panache. Après avoir stigmatisé le décret du 22 janvier qui viole *« dans son essence le principe même de propriété »*, il lance :

*« Procureur Général à la Cour de cassation depuis bientôt 22 ans, principal organe de la loi près de cette juridiction suprême, chargé par le gouvernement de proclamer incessamment le respect du droit (...), comment pourrais-je le faire avec assurance si l'on introduit dans la législation des actes qui seraient en contradiction avec ces principes ?
Je crois donc devoir donner ma démission ».*

Pas de démissions, en revanche, au Conseil d'Etat et pour cause, puisqu'il a été dissous le 2 décembre et qu'il est alors en cours de recomposition.

Mais alors que les candidatures affluaient par dizaines, l'annonce de la confiscation réfrène les ambitions⁽¹⁷⁾.

Aussitôt, sauve qui peut.

De nombreux postulants n'ont plus voulu se compromettre avec un pouvoir qui ne respectait pas la propriété : ils se sont désistés en catastrophe.

* *
*

On s'est beaucoup interrogé sur les raisons qui ont conduit Louis-Napoléon à prendre une mesure aussi impolitique que la confiscation.

A-t-il agi par ressentiment personnel, par haine de la famille d'Orléans à qui il en voulait de son incarcération au Fort de Ham ?

C'est ce que les Orléans ont toujours prétendu, bien que, de l'avis général, Louis-Napoléon ne fût pas rancunier.

A-t-il voulu affaiblir, en l'appauvrissant, la dynastie des Orléans, concurrente de celle des Bonaparte ?

C'est probable.

Louis-Napoléon se méfiait des Princes d'Orléans.

Au vu de rapports de police que Persigny lui avait mis sous les yeux, il suspectait le Prince de Joinville de comploter dans l'ombre. Et il enrageait que cette famille puise dans son immense fortune pour le discréditer à l'étranger, en particulier auprès des souverains anglais.

C'est, semble-t-il, Persigny, son vieux compagnon de l'époque des conspirations, qui l'aurait convaincu de la nécessité de frapper la famille d'Orléans.

Persigny a reconnu plus tard⁽¹⁸⁾ :

« on frappait à coups redoublés sur les ennemis d'en bas, pourquoi n'aurait-on pas pris des précautions contre ceux qui, en haut, ont été et resteront des ennemis inconciliables ».

*

Mais si le propos était politique, pourquoi avoir dissimulé une décision politique derrière un paravent juridique et avoir présenté la confiscation comme une restitution ?

Pourquoi ce détournement de pouvoir ?

On peut imaginer que Louis-Napoléon n'a pas voulu, il n'a peut-être pas osé, assumer officiellement l'opprobre d'une confiscation. Car, depuis la Révolution, la confiscation (la chose et le mot) était devenu tabou.

Confiscation était synonyme de vol.

Louis-Napoléon, toujours calculateur, a sans doute pensé qu'il serait plus habile vis-à-vis de l'opinion de ranimer un vieux débat latent depuis le début de la Monarchie de Juillet et qui portait sur la validité de la donation consentie par Louis-Philippe à ses enfants en 1830.

Quel était ce débat ?

Pour le comprendre, il faut rappeler l'ancienne règle monarchique dite de la dévolution⁽¹⁹⁾, selon laquelle tous les biens de l'Etat appartenaient au roi, mais, réciproquement, tous les biens du roi appartenaient à l'Etat, de sorte qu'en accédant au trône, les biens personnels du Roi devenaient à l'instant la propriété de l'Etat.

Cette règle à laquelle s'étaient conformés tous les rois de France⁽²⁰⁾, y compris les deux derniers (Louis XVIII⁽²¹⁾ et Charles X⁽²²⁾) s'appliquait-elle à Louis-Philippe, roi des Français, qui n'était pas parvenu au trône par voie de légitimité, mais en acceptant la Charte que le pays lui avait proposée ?

Compte tenu des circonstances, c'était douteux, mais Louis-Philippe n'avait voulu prendre aucun risque. Se comportant, pour le coup, plus en père de famille qu'en roi, il avait consenti à ses enfants, le 7 août 1830, avant-veille de sa prestation de serment devant les chambres, une donation de l'ensemble de ses biens, dont il gardait l'usufruit.

Cette donation n'était-elle pas frauduleuse ?

La question avait été posée après la chute de Louis-Philippe.

En 1848, le républicain Jules Favre avait présenté, déjà, une proposition de loi déclarant acquis au domaine de l'Etat les biens de l'ex roi.

Mais cette proposition avait été écartée⁽²³⁾.

C'est cette thèse, qui jetait le discrédit sur Louis-Philippe en le présentant comme un fraudeur, qu'a reprise Louis-Napoléon.

Il se croyait habile : il aura surtout été maladroit, comme la suite de l'histoire va le montrer.

* *

*

La suite de l'histoire est judiciaire.

Comme il était prévisible, la famille d'Orléans réagit vivement lorsque, passant aux actes, l'Administration des domaines prend possession par la force des propriétés de Monceau et de Neuilly.

Les héritiers assignent aussitôt l'Etat devant le tribunal civil de la Seine : ils se prévalent de la donation de leur père, sans faire aucune allusion au décret du 22 janvier.

Louis-Napoléon n'a – on l'imagine – aucune envie de voir les juges s'emparer d'une affaire qu'il considère comme purement politique : il donne instruction au Préfet de décliner la compétence du tribunal de la Seine.

Le déclinatoire aurait pu être l'occasion de rétablir la vérité sur les mobiles politiques du décret de restitution : mais toujours dissimulateur, comme le Prince de Machiavel, le Prince-président n'en voit pas la nécessité.

Très succinct, le déclinatoire⁽²⁴⁾ se fonde sur la séparation des autorités administratives et judiciaires et qualifie le décret, sans autre précision, « *d'acte de haute administration* ».

L'audience a lieu le 23 avril.

Très grande affluence.

On se bouscule aux portes.

Tout le gratin orléaniste est là : le prince de Broglie, Rémusat, Dufaure, Odilon Barrot et bien d'autres, sans oublier l'incontournable Dupin.

En réalité, sous couvert d'un événement juridico-politico-mondain, l'audience a des allures de manifestation orléaniste...

Tout le monde est venu écouter la plaidoirie du grand avocat Berryer⁽²⁵⁾.

Car c'est Berryer, le légitimiste Berryer, qui va plaider pour la famille d'Orléans.

Berryer connaît parfaitement son sujet puisqu'il a déjà combattu la proposition de loi Jules Favre à l'assemblée constituante en 1848.

Il dira de sa plaidoirie qu'elle a été le couronnement de sa carrière.

De fait, même sans la séduction de la voix, qui avait, dit-on, un charme incomparable, à la simple lecture, la plaidoirie de Berryer est remarquable : pas d'effusions, ni de grandes envolées lyriques ; une démonstration enveloppante, implacable.

D'emblée, Berryer s'engouffre dans la brèche ouverte par Louis-Napoléon en travestissant une confiscation en restitution.

Berryer prend le décret du 22 janvier à la lettre.

Le gouvernement revendique des biens qui auraient été frauduleusement soustraits au domaine de l'Etat ?

Soit, mais c'est là une question que le juge judiciaire, gardien de la propriété privée, peut seul trancher. Lui seul est compétent pour apprécier la validité de la donation.

Comment ne pas être d'accord sur ce point ?

Sauf qu'argumenter ainsi, c'est éluder la question de fond posée par le déclinatoire : le second décret – le décret de restitution – est-il un acte de gouvernement ?

Sur cette question, Berryer est plus embarrassé.

Il concède que le premier décret, celui qui oblige la famille d'Orléans à vendre ses propriétés en France et qui est justifié par la volonté d'affaiblir son influence, est bien un décret politique échappant à tout contrôle du juge.

Mais il en va autrement, dit-il, du second qui n'a pas du tout la même finalité.

Le second décret n'a pas d'autre but que celui qu'il annonce. C'est une simple revendication domaniale.

Toute autre lecture serait insultante pour son auteur :
« *Il y aurait un mensonge à la face du pays* ».

* *
*

Le tribunal rend son jugement sur le siège⁽²⁶⁾.

Pas un mot, dans ce jugement, sur le décret du 22 janvier. C'est comme s'il n'existait pas :

« *attendu que l'action des membres de la famille d'Orléans a pour objet la propriété de deux domaines ;*
« *attendu que les tribunaux ordinaires sont exclusivement compétents pour statuer sur les questions de propriété (...)*
« *se déclare compétent (...)* ».

Le Prince-président fait alors élever le conflit.

* *
*

Le dossier arrive ainsi au Conseil d'Etat qui vient de redevenir juge des conflits, puisque le Tribunal des Conflits qui avait été créé sous la deuxième République a été supprimé.

C'est un nouveau Conseil, qui au moins dans ses fonctions juridictionnelles rappelle tout à fait celui de la Monarchie de Juillet.

On assiste au retour de la justice retenue, rendue au nom du chef de l'Etat, qui préside l'institution ; les conseillers d'Etat ne sont pas élus par le corps législatif, mais, comme sous la Monarchie de Juillet, ils sont nommés et révoqués par le chef de l'Etat.

Ce retour en arrière traduit sans doute, dans la ligne autoritaire du nouveau régime, une volonté d'encadrer le juge administratif.

Mais cette reprise en main apparente est toute relative⁽²⁷⁾, car le nouveau pouvoir a la sagesse de maintenir à leurs postes, ou plus exactement de renommer au contentieux des conseillers expérimentés.

La plupart avaient commencé leur carrière sous la Monarchie de Juillet : tel était le cas de cinq sur six des membres de la section du contentieux ; et de dix sur seize des membres de l'assemblée générale statuant au contentieux.

Parmi eux, le président de la Section, Charles Maillard, 78 ans, qui est entré au Conseil d'Etat sous le premier Empire et a survécu à tous les soubresauts politiques de cette période agitée.

Également Léon Cornudet, qui sera le rapporteur dans l'affaire. Entré comme auditeur en 1836, Cornudet vient tout juste d'être nommé conseiller d'Etat.

Enfin, Emile Reverchon⁽²⁸⁾.

Reverchon a, lui aussi, commencé sa carrière au Conseil sous la Monarchie de Juillet, en 1838. Il est, pour l'heure, maître des requêtes et c'est lui que le président Maillard a désigné comme commissaire du gouvernement.

C'est par lui que nous savons, très précisément, dans quelles conditions, l'affaire a été jugée par le Conseil d'Etat.

Reverchon a, en effet, publié en 1872, après la chute du second Empire, un opuscule où il relate, avec force détails, les circonstances dans lesquelles il a été dessaisi, puis révoqué.

Dans cet ouvrage, Reverchon n'est pas tendre pour le vice-président du Conseil d'Etat, Baroche, qu'il accuse d'être intervenu auprès de certains conseillers pour les faire changer d'avis et, surtout, de lui avoir demandé de modifier le sens de ses conclusions. Pour Reverchon, un crime impardonnable.

Deux mots, d'abord, sur le vice-président Baroche⁽²⁹⁾.

Jules Baroche, lui, n'a jamais appartenu au Conseil d'Etat. Avocat de formation, c'est avant tout un homme politique, il a été deux fois ministre sous la deuxième République.

Baroche est au Conseil d'Etat l'homme de Louis-Napoléon.

C'est lui qui paraît avoir aperçu le premier que déguiser une confiscation politique en restitution domaniale avait été une erreur qui risquait de mener tout droit à la compétence des tribunaux judiciaires, qui certainement alors, valideraient la donation de Louis-Philippe.

Ce serait, pour le Prince-président, un insupportable camouflet, une véritable défaite politique vis-à-vis des orléanistes.

Baroche va tout faire pour l'éviter.

Qu'il soit intervenu, comme le prétend Reverchon, pour influencer certains conseillers, c'est possible, sinon probable.

Ce qui paraît bien certain, en tous cas, c'est qu'il a demandé à Reverchon de modifier le sens de ses conclusions.

Reverchon ne faisait pas mystère, en effet, qu'il entendait conclure à l'annulation de l'arrêté de conflit et, dans un premier temps, il avait cru comprendre que le vice-président s'en serait accommodé.

« il eût été naturel », écrit-il avec esprit, « que le président du Conseil d'Etat fût charmé de laisser se produire en public une opinion qui aurait attesté l'indépendance et la liberté dont il s'était porté garant ».

Mais brusquement, le ton change.

A quelques jours de l'audience, Baroche convoque Reverchon.

Les masques tombent.

Le vice-président se fait pressant.

Il y a dans cette affaire, dit-il à Reverchon, *« autre chose qu'une question de compétence et de légalité. »*

Il y a avant tout une question politique. C'est de ce point de vue que l'affaire doit être envisagée ».

Refus tout net de Reverchon.

Comme il l'expliquera vingt ans après: *« je pensais alors, et grâce à Dieu, j'ai toujours pensé que le droit est le droit et que le droit domine la politique dans les questions où il est engagé ».*

Baroche demande alors à Reverchon de transmettre le dossier à un autre commissaire.

Nouveau refus : il ne transmettra pas un dossier que lui a confié le président de la Section. Qu'on le dessaisisse.

Et, de fait, le lendemain, Reverchon est dessaisi au profit du commissaire de gouvernement Maigne.

* *
*

La séance a lieu le 15 juin ; l'assemblée est présidée par le vice-président Baroche.

A nouveau, les orléanistes sont venus en force : Dupin, Montalivet, Montmorency, Odilon Barrot.

Odilon Barrot est d'ailleurs l'oncle de Paul Fabre, l'avocat aux Conseils ⁽³⁰⁾ qui va plaider pour les princes d'Orléans.

Plaidoirie parfaite, structurée, qui rejoue en sourdine, dans un registre plus technique, la partition déjà exécutée par Berryer devant le tribunal de la Seine.

C'est toujours la même musique :

« Ne faisons pas l'injure à l'auteur du décret de penser qu'il pouvait avoir des motifs inavoués ».

« Les actes, plaide Fabre, doivent être interprétés d'après leurs termes et leurs motifs avoués, et non d'après des raisons hypothétiques, surtout lorsque ces raisons tendraient à mettre en doute la sincérité de leur auteur ».

Et il poursuit avec un superbe aplomb : *« Rien n'autorise à penser que le second décret du 22 janvier ait été fait pour affaiblir l'influence de la maison d'Orléans ».*

En résumé, pour Fabre : cachez cette confiscation que nous ne saurions voir, et renvoyez-nous devant le tribunal civil.

Vient alors le tour du commissaire du gouvernement.
Comme prévu, Maigne va conclure à la confirmation de l'arrêté de conflit⁽³¹⁾.

Curieusement, lui non plus ne parle pas de confiscation. Il peut difficilement prononcer le mot, il n'est pas dans le décret ; alors il tourne autour de la chose, il biaise.

Non, répond-t-il de loin à Berryer et à Fabre, vous ne pouvez pas dissocier les deux décrets.

Vous admettez que le premier touche bien aux relations entre familles souveraines et qu'il constitue un acte politique.

Eh bien, il faut aussi l'admettre pour le second.

Car les deux décrets forment un tout.

Même s'ils diffèrent par leurs modalités, ils ont été pris, le même jour, par le Prince-président en vertu de ses pleins pouvoirs ; ils ont la même finalité, éminemment politique : affaiblir la Maison d'Orléans.

Soutenir, comme le font les héritiers, que le second décret n'aurait qu'une portée domaniale, n'est pas raisonnable.

Si tel était le cas, pourquoi le décret prendrait-il la peine de préciser qu'en dépit de la perte de leurs immeubles, les princes conservent une fortune suffisante pour soutenir leur rang à l'étranger ?

Et pourquoi, s'il s'agit vraiment d'une restitution à l'Etat, les biens sont-ils attribués à des organismes sociaux ?

* *
*

L'arrêt⁽³²⁾ est rendu trois jours plus tard : il retient l'acte de gouvernement, l'arrêté de conflit est confirmé.

Mais, on l'a su après, d'extrême justesse - en fait, à une voix, celle de Baroche.

Baroche mis à part, l'assemblée s'était partagée en deux blocs strictement égaux.

Huit contre huit.

D'un côté, les légalistes, ceux qui pensaient que, dans une affaire intéressant la propriété privée, il fallait strictement s'en tenir à l'apparence juridique qu'avait délibérément créée l'auteur du décret.

De l'autre côté, les réalistes qui s'étaient résignés à admettre qu'une affaire qui avait entraîné la démission de quatre ministres et du procureur général à la Cour de cassation n'était pas une simple affaire domaniale, mais une affaire politique. Grâce à la voix de Baroche, ces derniers l'avaient emporté. La catastrophe avait été évitée, de peu.

* *
*

Louis-Napoléon, et plus encore son entourage qui n'avait rien vu venir, entre en fureur contre les huit conseillers qui ont fait défection.

Le plus virulent est le ministre de la guerre – le Maréchal de Saint-Arnaud – qui retrouve aussitôt le langage fleuri des casernes :

« ces gens-là croient s'immortaliser en se pavanant dans une hostilité stupide (...). Ce sont des crétins » .

Les sanctions vont tomber.

Pas la révocation des huit conseillers comme d'abord envisagé, mais celle du rapporteur, Cornudet, et de Reverchon, le commissaire indocile. Quant à l'auguste président Maillard, il est invité à démissionner.

Quelque temps plus tard, Louis-Napoléon se justifiera ainsi :

« Il était difficile de ne pas voir de l'hostilité dans un acte (...) qui tendait à remettre en question ce que j'avais souverainement décidé.

Vous savez bien que tout ce qui concerne la fortune des souverains et des familles souveraines ne peut pas être apprécié par les tribunaux et doit être réglé politiquement »⁽³³⁾.

* *
*

Après cet accès de mauvaise humeur, la tension allait vite retomber.

Louis-Napoléon était assez fin politique pour percevoir que la révocation de trois magistrats respectés risquait de laisser des traces et de lui aliéner durablement un corps essentiel de l'Etat.

Il fait très vite machine arrière.

Dès le mois de décembre, il nomme Maillard sénateur. Et quelques mois plus tard, après l'avoir longuement reçu, il réintègre Cornudet qui deviendra par la suite président de section.

La bienveillance de Louis-Napoléon, devenu Napoléon III, s'étendra aussi à Dupin qu'il renommera, à sa demande, procureur général à la Cour de cassation. Dupin aura ainsi été procureur général pendant 32 ans – record à battre...

Le seul qui n'a pas retrouvé de poste officiel pendant tout le second Empire, c'est le commissaire du gouvernement, c'est Reverchon.

Reverchon deviendra alors avocat aux Conseils.

Seule la chute du second Empire lui permettra de retrouver le chemin des juridictions suprêmes puisqu'il sera pendant quelques années avocat général et, à la fin de sa vie, conseiller à la Cour de cassation.

Mais la carrière qui était la sienne – celle qu’il avait choisie au Conseil d’Etat – s’est achevée à l’âge de 41 ans.

Pourquoi ce sort particulier ?

Reverchon était-il un opposant politique irréductible, un « orléaniste enragé » ?

Pas du tout.

Il ne faisait pas de politique. Il avait accepté, sans état d’âme, d’être à nouveau nommé au Conseil d’Etat après le deux décembre.

Avait-il des ennemis ?

Baroche, peut-être, qui lui reprochait certains propos, mais les choses auraient pu s’arranger.

Non, la véritable explication est ailleurs.

Elle tient, n’en doutons pas, au caractère farouchement indépendant de Reverchon qui n’a jamais accepté qu’on porte atteinte à la liberté de pensée d’un commissaire du gouvernement.

Car Reverchon avait une très haute idée de la fonction de commissaire, qu’il considérait comme un véritable sacerdoce. Lorsqu’on lui avait proposé de l’exercer en 1848, il avait refusé, faisant valoir qu’il n’était pas « *suffisamment préparé* ».

Cette révérence était d’autant plus remarquable que cette fonction ne se rattachait à aucune tradition séculaire et n’était pas auréolée du prestige de l’histoire.

C’était une fonction récente.

Au moment où Reverchon accède au pupitre, au mois d’avril 1851, l’institution n’a que vingt ans.

Elle est née au début de la Monarchie de Juillet.

Quand, pour rapprocher la justice administrative de la justice judiciaire, le législateur a institué la publicité des audiences et permis la présentation d'observations orales, il a pensé, par esprit de symétrie mais sans trop y réfléchir, qu'il fallait également doter le Conseil d'Etat d'un ministère public.

L'intention était louable, sauf que devant le Conseil d'Etat, un ministère public au sens d'un parquet chargé de défendre l'intérêt public n'avait pas de raison d'être puisque l'administration est partie au procès et qu'elle a les moyens de se défendre en produisant des observations. En quoi aurait-elle besoin d'un porte-parole supplémentaire ?

Institution superflue, le ministère public du Conseil d'Etat aurait pu dépérir.

Ce n'est pas ce qui s'est produit.

Paradoxalement, c'est son inutilité en tant que parquet qui a conduit ses membres – les mal nommés commissaires du gouvernement – à jouer dans le procès administratif le rôle de défenseur impartial de la loi.

Tout s'est passé comme si l'inutilité d'un parquet devant le Conseil d'Etat avait créé une sorte « *d'espace de droit* » dans lequel les premiers commissaires se sont engouffrés avec une facilité déconcertante.

Ne recevant aucune instruction, ne relevant d'aucune hiérarchie, ils ont pris *dans l'instant* l'habitude de conclure en toute indépendance, selon leur seule conscience.

Dès 1833, l'un des premiers commissaires, Chasseloup-Laubat⁽³⁴⁾, s'exprimait ainsi:

« (...) nous n'avons pas à défendre le système que soutiennent les administrations. Notre opinion indépendante n'est jamais que l'expression d'une conviction profonde. »

C'est cette indépendance, récente certes, déjà très fortement enracinée que Reverchon avait opposée avec éclat au vice-président Baroche.

Pour Reverchon, il le martèle dans son livre, les fonctions de commissaire du gouvernement sont sacrées : un commissaire ne peut conclure qu'en toute indépendance et selon sa conscience. S'il devait en aller autrement, si les commissaires du gouvernement ne devaient plus être indépendants, mieux vaudrait les supprimer.

Donnant l'exemple, Reverchon a sacrifié sans balancer une carrière au Conseil d'Etat qui s'annonçait brillante.

En ne transigeant pas sur ses convictions, il est devenu une figure emblématique et tutélaire pour tous les commissaires du gouvernement d'hier et tous les rapporteurs publics d'aujourd'hui et de demain.

* *
*

Notes

- (1) Montesquieu, *Mes pensées*, n°1149, Editions du Seuil, 1964.
- (2) Alexis de Tocqueville, *Lettres choisies*, Quarto Gallimard, 2002, p.1015.
- (3) L'affaire des biens de la famille d'Orléans est évoquée, avec plus ou moins de précisions, dans tous les ouvrages historiques relatifs au second Empire et à Napoléon III ; v. plus particulièrement : Vincent Wright, *Le Conseil d'Etat et l'affaire de la confiscation des biens d'Orléans en 1852*, EDCE 1968, p.231 et s. ; Jean Maurain, *Un bourgeois français au 19^{ème} siècle : Baroche, ministre de Napoléon III*, Paris 1936, p.116 et s ; Bernard-Adolphe Granier de Cassagnac, *Souvenirs du second Empire*, p.101 et s. ; également les trois articles « commandés » par le Prince-Président et publiés dans « *Le Constitutionnel* » des 15 mars, 17 mars et 2 avril 1852 ; Camille de Montalivet, *La confiscation sous Napoléon III*, Revue des Deux Mondes, déc 1871, p.481 à 528 ; Bernard Pacteau, *Le Conseil d'Etat et la fondation de la justice administrative française au 19^{ème} siècle*, PUF, 2003, p.161 et s.
- (4) Victor Hugo, *Les Châtiments*, IV- III, Garnier Flammarion, 1998, p.170.
- (5) cité in extenso par Emile Reverchon in *Les décrets du 22 janvier 1852*, Charles Bonniol, 1871, p.6.
- (6) reproduit en annexe.
- (7) Les biens privés de Louis-Philippe au moment où il accède au trône étaient évalués à 300 millions. Ils comportaient, notamment, outre les Domaines de Monceau et de Neuilly, l'ancien Château d'Aumale, le Château de Raincy, celui de la Ferté-Vidame, de Bizy et de nombreux domaines et forêts (Vernon, Bondy, Joinville, ...) ; sur ce point, v. Camille de Montalivet, *op. cit.*, p.526. Après la chute du second Empire, une loi du 29 décembre 1872 a abrogé le décret du 22 janvier 1852 (au Sirey, 1873, IV, p.2, avec le rapport). Les biens qui, à cette date, n'avaient pas été aliénés (notamment les domaines d'Eu et de Dreux) ont alors été rendus aux héritiers d'Orléans qui avaient pris l'engagement de ne réclamer, ni contre l'Etat, ni contre les acquéreurs de biens vendus en exécution du décret du 22 janvier 1852.
- (8) Le Domaine de Monceau, propriété indivise de Louis-Philippe et de sa sœur Adelaïde, sur lequel subsistaient des droits privés qui ont été expropriés en 1860, a été aménagé par le baron Haussmann et est devenu le parc Monceau. Une partie des terrains a été vendue à Emile Pereire qui a fait édifier, en bordure et à proximité du parc, les somptueux hôtels particuliers qui existent toujours.

- (9) A la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juin 1852, le Château de Neuilly, vaste domaine qui couvrait les deux tiers du territoire actuel de la Commune de Neuilly-sur-Seine (170 hectares entre l'Avenue du Roule et la Ville de Levallois-Perret), a été divisé en 700 lots qui ont fait l'objet d'adjudications successives à partir de 1854.
- (10) Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, Tome III, p.11.
- (11) Bernard Adolphe Granier de Cassagnac, *op. cit.*, p.85.
- (12) Georges Eugène Haussmann, *Mémoires*, Editions du Seuil, 2000, p.385.
- (13) Horace de Viel-Castel, *Mémoires sur le règne de Napoléon III*, Robert Laffont, p.179.
- (14) Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p.1019.
- (15) La citation complète est la suivante : « *Dans leurs fastes impériales, l'oncle et le neveu sont égaux. L'oncle prenait des capitales, le neveu prend nos capitaux* ».
- (16) cité par Emile Reverchon, *op. cit.*, p.48.
- (17) v. sur ce point, Vincent Wright, *op. cit.*, p.233.
- (18) Il s'agit de propos rapportés par Camille de Montalivet (*op. cit.*). Dans ses Mémoires, Persigny ne dit pas un mot sur l'affaire des biens de la famille d'Orléans...
- (19) V. sur cette règle qui a été au cœur du débat devant le Tribunal de la Seine et devant le Conseil d'Etat, les longues explications de Pierre-Antoine Berryer et de Paul Fabre dans leurs plaidoiries ; v. également Emile Reverchon, *op. cit.*, p.10 et s.).
- (20) Le premier Bourbon, Henri IV, avait essayé d'échapper à la règle de la dévolution. Mais en vain (Edit de juillet 1601).
- (21) Louis XVIII avait principalement « apporté » 40 millions de dettes, accumulées au cours de ses années d'émigration...
- (22) Charles X était propriétaire des Ecuries d'Artois, lotissement situé dans le quartier du Roule à Paris.
- (23) v. sur ce point, Pierre-Antoine Berryer, Paul Fabre et Emile Reverchon, *op. cit.*, qui sont très explicites.
- (24) Id.
- (25) Pierre-Antoine Berryer n'a pas plaidé seul ; les héritiers d'Orléans étaient également défendus par Me Paillet.
- (26) cité in extenso par Paul Fabre, *op. cit.*, p.13
- (27) v. sur ce point, Vincent Wright, *Le Conseil d'Etat sous le second Empire*, Armand Collin, 1972, p.76 et s ; v. également, Bernard Pacteau, *op. cit.*, p.160 et s.

- (28) Emile Reverchon, né dans le Doubs en 1811, mort à Paris en 1877. Auditeur au Conseil d'Etat (1838) ; maître des requêtes (1846) ; commissaire du gouvernement (1851) ; révoqué le 31 juillet 1852 ; avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (nov. 1852 – janv. 1860) ; démissionnaire pour raison de santé ; nommé avocat général à la Cour de cassation le 16 novembre 1870, puis conseiller à la Cour de cassation le 2 décembre 1876. Sur la carrière de Reverchon, on peut lire avec intérêt la *Notice sur les vie et les travaux de M. Reverchon*, de Gabriel Richoux, 1878.
- (29) Les Mémoires publiés par Madame Baroche ne font aucune référence à l'affaire.
- (30) L'affaire a été plaidée devant le Conseil d'Etat par l'avocat aux Conseils Paul Fabre. L'instruction avait été assurée conjointement par Fabre et un autre avocat aux Conseils, Mathieu-Bodet.
- (31) Les conclusions et l'arrêt ont été publiés au Sirey, 1852, III, p. 17 et s.
- (32) L'arrêté de conflit a néanmoins été très partiellement confirmé « *en tant qu'il aurait pour objet de dessaisir l'autorité judiciaire de la connaissance de questions relatives aux portions du Domaine de Neuilly qui auraient été acquises par Louis-Philippe après son avènement au Trône et à la partie des Domaines de Monceau ayant appartenu par indivis à feu la princesse Adélaïde d'Orléans* ».
- (33) cité par Wright, *op. cit.*, p.236
- (34) Conclusions dans l'affaire Perret et consorts, 5 décembre 1833, citées par Marc Bouvet, « *Les commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux (1831-1872)* », in *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Litec, p.146.

Annexe

Décret du 22 janvier 1852