

LE CONSEIL D'ÉTAT

C'est avec une guide-conférencière que nous connaissons bien pour avoir visité avec elle, à Paris, le Musée de la Police et le Marais, Anne-France Seraglini, que nous avons pu découvrir, le samedi 16 mars 2024, une des plus anciennes institutions publiques françaises, le Conseil d'État.

Après nous être soumis aux contrôles de sécurité, notre groupe de 18 personnes s'est rassemblé dans la Cour de l'Horloge puis nous nous sommes rendus dans le hall d'honneur et l'escalier monumental. Nous y avons bénéficié de nombreuses explications historiques et techniques de notre guide avant de commencer à proprement parler notre visite, accompagnée par notre sympathique agente de sécurité.



FONCTIONS

Créé sous le Consulat en 1799, le Conseil d'État est l'héritier du Conseil du Roi de l'Ancien Régime. Toujours remis en cause par les pouvoirs publics, il a subi de profondes évolutions pour devenir une institution indépendante du pouvoir. Et sa fonction juridictionnelle est passée d'une justice retenue à une justice déléguée grâce à la loi du 24 mai 1872 qui consacre définitivement sa souveraineté pour statuer sur le contentieux administratif (auparavant le maître des requêtes déposait une contestation et le pouvoir « retenait » ou pas la proposition).

Il a une double fonction :

- conseiller le gouvernement par trois sortes d'avis : simples, obligatoires (sur les projets de loi ou d'ordonnance et sur les projets de décret en Conseil d'État) ou conformes (dans certains cas expressément prévus, le gouvernement est obligé de solliciter l'avis du Conseil d'État et de le suivre). Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il peut aussi conseiller le Parlement sur les propositions de lois à la demande soit du Président de l'Assemblée nationale soit du Président du Sénat ;
- assurer le contrôle juridictionnel de l'ordre administratif comme échelon le plus haut de ses juridictions. Il juge les actions dirigées contre les autorités publiques ou entre elles et sa compétence s'exerce, selon le cas, soit comme juge de premier et dernier ressort, soit comme juge d'appel, soit encore comme juge de cassation.

COMPOSITION

Les 300 membres du Conseil sont des hauts fonctionnaires. Ils sont répartis entre : auditeurs, maîtres des requêtes, conseillers d'État, présidents de section, et vice-président du Conseil d'État. Le Conseil d'État comprend des membres ordinaires et d'autres, moins nombreux, dits « en service extraordinaire ». Les auditeurs de 2^e classe étaient auparavant exclusivement recrutés à la sortie de

l'École Nationale d'Administration. Depuis la réforme de la haute fonction publique, ce n'est plus le cas : ils sont nommés parmi les administrateurs de l'État ou les membres des corps ou des cadres d'emploi de même niveau y ayant passé au moins deux ans de services publics. Ils le sont pour une période non renouvelable de trois ans. Après 12 ans d'ancienneté en tant que maître des requêtes, les maîtres de requêtes peuvent devenir conseillers d'État. Ceux-ci sont nommés par décret en Conseil des ministres. Une nomination sur cinq peut être faite au tour extérieur, parmi les personnes de plus de 45 ans.

UN PEU D'HISTOIRE

Le Conseil d'État est installé depuis 1875 à Paris, au Palais-Royal, où il occupe la partie centrale du palais. Il donne d'un côté sur la place du Palais-Royal, de l'autre sur les célèbres colonnes de Buren.



Il y a un rapport très étroit entre le Conseil d'État et le Palais-Royal, par l'intermédiaire des biens de la famille d'Orléans.

En 1624, Richelieu acheta l'Hôtel de Rambouillet au nord du Louvre et acquit également les terres situées entre ce bâtiment et l'enceinte médiévale de Paris. Il en fit un palais après de grands travaux, le Palais-Cardinal, avec deux galeries de peinture et à partir de 1637, une salle de spectacles où Molière joua ses pièces puis Lully ses opéras, mais qui fut ravagée par un incendie en 1781.

À sa mort en 1642, le cardinal de Richelieu légua ce palais au roi Louis XIII qui décéda l'année suivante en 1643. Sa veuve, Anne d'Autriche, devenue régente, s'y installa avec ses deux fils, le Dauphin futur Louis XIV et son frère cadet, le duc d'Anjou, futur duc d'Orléans. Le Palais-Cardinal devint Palais-Royal.

Louis XIV y résida jusqu'en 1661. Son frère Philippe, duc d'Orléans, connu sous l'appellation de « Monsieur », fut autorisé à y habiter. En 1692, le roi imposa sa fille légitimée, Mlle de Blois, en mariage au duc de Chartres, fils du duc d'Orléans et de sa seconde épouse, la princesse Palatine. En compensation, le roi donna à ces derniers le Palais-Royal en apanage.

Le Palais-Royal devint donc la propriété des Orléans, branche cadette du royaume de France. Tout au long du 18^e siècle, le palais et son jardin subissent de nombreuses transformations.

Louis-Philippe naquit au Palais-Royal le 6 octobre 1773 et régna comme « Roi des Français » de 1830 à 1848. Il était l'arrière-arrière-arrière-petit-fils de « Monsieur ».

Arguant du principe monarchique qui voulait que les biens privés de chaque héritier légitime arrivant au trône fussent incorporés de plein droit au domaine de l'État, Louis-Napoléon Bonaparte signa le 22 janvier 1852 un décret qui ordonnait le retour à l'État des biens que, par une donation en date du 7 août 1830 (l'avant-veille du jour où il devait accepter la couronne), Louis-Philippe avait attribués à

ses enfants. L'écrivain Alexandre Dumas commenta ainsi cette affaire : « L'oncle prenait des capitales, le neveu veut prendre nos capitaux. »

L'administration des domaines s'étant emparée, le 12 avril 1852, de deux propriétés de la famille d'Orléans, les héritiers de Louis-Philippe l'assignèrent devant le tribunal civil de la Seine pour faire reconnaître leur droit de propriété sur ces biens. Contrairement au Préfet de la Seine qui déclarait que « le tribunal ne pouvait demeurer saisi de la cause sans contrevenir aux dispositions des lois qui défendent aux autorités judiciaires de connaître des actes d'administration et de gouvernement, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs », le tribunal civil se déclara compétent pour juger du litige.

Le gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte dessaisit alors les tribunaux de droit commun pour recourir, au moyen d'un conflit, à la juridiction exceptionnelle du Conseil d'État. La section du contentieux fut appelée à statuer, sous la présidence du vice-président du Conseil d'État qui prit la place du président habituel. Le Conseil d'État rendit le 19 juin 1852 un arrêt déclarant que le décret en cause ne pouvait être discuté devant la justice ordinaire à cause de la nature du pouvoir d'où il procédait et annulant le jugement du tribunal civil de la Seine. Mais cette décision ne fut prise que grâce à la voix prépondérante du président, ce qui ne manqua pas de provoquer le courroux du Prince-Président de la République : le président habituel de la section du contentieux, qui avait voté contre le décret, démissionna, le rapporteur, qui avait présenté des conclusions contraires, fut destitué et Émile Reverchon, le commissaire du gouvernement, qui n'avait pas cédé aux pressions l'enjoignant de conclure dans le sens des intérêts du pouvoir, fut révoqué. Le Tribunal des conflits a été recréé en 1872 pour régler ce type de différends.

LES LOCAUX

Hall d'honneur



Le hall d'honneur, à la sobre décoration, constitue l'entrée principale du Conseil d'État et conduit au grand escalier. Son côté monumental est apporté par la double rangée de colonnes toscanes. Il a été l'œuvre de l'architecte Pierre Contant d'Ivry à partir de 1765.

Grand escalier

L'escalier monumental à double volée fut réalisé entre 1765 et 1768 par l'architecte Pierre Contant d'Ivry, dont l'œuvre fut un trait d'union entre le style rococo ou rocaille et le néoclassicisme.



La coupole qui domine la cage d'escalier culmine à 26 mètres de hauteur et capte ainsi la lumière et agrandit l'espace. La rampe en fer poli et cuivre doré est ornée de rosaces, de pommes de pin et de têtes de faune. Sur l'arc de voûte sous la rambarde centrale du palier figure une évocation en pierre du rideau de l'opéra.



Des colonnes ioniques (colonnes cannelées avec des chapiteaux à volutes) sont disposées sur le pourtour de la cage d'escalier. Les chapiteaux sont attribués à Pierre Blondeau. Trois fresques en trompe-l'œil, de Pierre Antoine Demachy pour les perspectives et Hugues Taraval pour les personnages, habillent les murs. Elles renvoient elles aussi par leur composition en forme de scène de théâtre à la salle d'opéra.



L'escalier conduisait aux appartements du duc et de la duchesse d'Orléans et à la salle d'opéra détruite par un incendie en 1781 et reconstruite sous forme de théâtre à l'ouest du palais (aujourd'hui la Comédie française).

Salle du contentieux

C'est vraisemblablement à l'emplacement de cette salle que se trouvait la salle de spectacles où Molière eut son malaise qui s'avéra lui être fatal le 17 février 1673.

Cette salle a été aménagée par l'architecte Pierre Prosper Chabrol. Les tentures murales sont rouges. Elle est ornée de deux tableaux : l'un d'Albert Girard représentant le Palais d'Orsay (l'ancien emplacement du Conseil d'Etat) et sacrifiant à la mode orientaliste par la figuration de plantes exotiques, et une allégorie du droit par Benjamin Ulmann. De nombreuses et variées frises et moulures ornent le plafond, avec des représentations d'attributs de la justice dans les coins.



L'emplacement des juges est surélevé pour ajouter à la solennité des lieux.

Cette salle donne sur la place du Palais-Royal.

Salle des pas perdus

Dans cette salle d'attente figure un tableau allégorique d'Anne d'Autriche, dont on n'est pas sûr qu'il soit de Philippe de Champaigne comme on l'a cru longtemps. Sur ce tableau de 1644, elle y est représentée en Athéna, déesse de la guerre mais aussi symbole de la sagesse et comme tel repoussant les armes.

Un autre tableau s'y trouve, celui du peintre néoclassique Merry-Joseph Blondel, réalisé en 1834 et commandé par Louis-Philippe. Il représente Napoléon Ier lors d'une visite le 19 août 1807 au Palais-Royal. Ce dernier, fâché d'y rencontrer Fabre de l'Aude, le président du Tribunat, assemblée consultative qui y siégeait et qui venait d'être supprimée, quitte le palais en repoussant les plans d'aménagement présentés par les architectes.



Cette salle comporte aussi une tapisserie réalisée vers 1685 pour le roi par la Manufacture des Gobelins. Celle-ci représente Moïse enfant foulant aux pieds la couronne que Pharaon avait mise sur sa tête (suite à cet affront, Pharaon lui demandera de choisir entre un rubis et un charbon incandescent ; Moïse choisissant le charbon, Pharaon trouvera qu'il est ingénu et lui pardonnera).

Salle du Tribunal des conflits

Le Conseil d'État est soumis aux décisions du Tribunal des Conflits qui tranche les conflits de compétence entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Institué par la Constitution de 1848 puis supprimé avec l'avènement du Second Empire, le Tribunal des Conflits renaît avec la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État. Sa composition est paritaire entre les deux ordres (4 conseillers d'État et 4 magistrats issus de la cour de cassation).

Cette salle donnant sur la place de Valois est l'ancienne salle à manger de la duchesse d'Orléans. Elle a été réaménagée par l'architecte Pierre Contant d'Ivry.



Il s'agit d'une salle ovale richement ornée, avec 4 pilastres (encastrés dans un mur) et 8 colonnes (éléments isolés) imitant le marbre. Les médaillons en camaïeu représentent les quatre saisons et les panneaux allégoriques figurent les quatre éléments (eau, terre, feu, air). Ils sont attribués à Pierre-Antoine Demachy. La peinture en trompe-l'oeil a été réalisée vers 1852 par Jules Dieterle, fruit d'une commande de Jérôme Bonaparte, le plus jeune frère de Napoléon Ier. Il représente une balustrade décorée ouvrant sur le ciel. Le tableau représentant une allégorie du droit est l'oeuvre du peintre Henri-Léopold Lévy.

Salle de la Section de l'intérieur

Cette salle est l'ancienne salle du trône de Louis-Philippe. Elle est ornée d'un portrait de Cambacérès par Pierre-Louis-Joseph De Coninck et d'un buste de Félix Julien Jean Bigot de Préameneu et réalisé par Martial Adolphe Thabard, Cambacérès et Bigot de Préameneu étant deux des pères du Code civil.



La tapisserie appartient à la série des mois réalisée par la manufacture des Gobelins. Les représentations différentes selon chaque mois de l'année mettent en scène le roi Louis XIV et ses divertissements dans ses diverses résidences. La tapisserie est changée chaque mois.

Cette salle donne à gauche sur les colonnes de Buren.

Salle de l'Assemblée générale

C'est la plus grande salle du Conseil d'État et la plus spectaculaire par sa décoration. Elle accueille les séances d'assemblée générale, les commissions permanentes ainsi que les conférences et colloques.

Elle a été construite de 1873 à 1876 par l'architecte Pierre Prosper Chabrol puis son fils Wilbrod Chabrol.

Quatre panneaux de peinture d'Henri Martin, datant des années 1920, couvrent les quatre murs. Ils s'intitulent « La France laborieuse se présentant au Conseil d'État. » Il s'agit d'allégories de l'agriculture (scènes de labour, semailles et moisson), du commerce (port de Marseille), des travaux publics (place de la Concorde en travaux) et du travail intellectuel (un homme pensif marchant un livre à la main dans une forêt).



Cinq motifs avec leurs attributs alternent sur la frise en haut le long des murs : la justice, l'agriculture, la guerre, la paix et le commerce. Au-dessus, aux quatre coins, des figures féminines ailées semblent soutenir le plafond. Elles sont l'œuvre du sculpteur Martial Adolphe Thabard. Entre celles-ci s'insèrent douze figures en camaïeu bleu sur fond doré, réalisées par Jules-Élie Delaunay. Celles-ci représentent les 12 principaux départements ministériels au début de la Troisième République : justice, guerre, marine, affaires étrangères, intérieur, commerce, agriculture, beaux-arts, travaux publics, finances, instruction publiques, cultes.



La salle montre par sa décoration que le Conseil d'État n'est pas déconnectée de la réalité mais qu'au contraire elle est proche de la société française.

Salle des colonnes

Les colonnes apportent un aspect monumental à cette salle qui sert de bibliothèque et qui a été installée en partie à l'emplacement de l'ancienne salle de bal du prince Jérôme Bonaparte.

Constituées à l'origine avec les ouvrages des émigrés, les premières collections de la bibliothèque du Conseil d'État ont brûlé dans l'incendie du Palais d'Orsay lors de la Commune. Elles ont depuis été reconstituées par des dons, legs et acquisitions.

La bibliothèque est le seul endroit où les photos ne sont pas permises car il s'agit d'un espace de travail.

La chapelle

À gauche au fond de la bibliothèque, la chapelle néo-gothique est la pièce la plus discrète. Elle n'est plus affectée au culte et sert de petite salle de réunion.

Les armes de la famille impériale et celles de la Maison de Savoie (aigle impérial et croix de Savoie), rappelant que les commanditaires étaient Napoléon-Jérôme Bonaparte et son épouse, la princesse Marie-Clotilde de Savoie, sont portées par les six anges à la base des croisées d'ogives. Elles figurent également sur les vitraux.



Le tabernacle qui recevait les hosties consacrées est orné d'un Christ en gloire dans une mandorle, avec autour les symboles des quatre évangélistes : l'ange pour Saint-Matthieu, l'aigle pour Saint-Jean, le lion ailé pour Saint-Marc et le bœuf ailé pour Saint-Luc.

Derrière le Conseil d'État se trouve la cour d'honneur du Palais-Royal où sont installées depuis 1986 les 260 colonnes de Buren. Séparant la cour d'honneur du jardin, la galerie d'Orléans abrite les Sphérades, fontaines cinétiques de Pol Bury. Le jardin offre quant à lui un espace vert de plus de 2 hectares au sein de la capitale.

Patrick Goczkowski.

Photos de Françoise Goczkowski et Karolina Etrillard.