

Sénat Archives
22 mars 1849 du Sénat
539.
Commission
relative au Conseil d'Etat.

9

Jéan du 22 mars 1879, 3 heures du jour.
Présidence de M^r Boriquet doyen d'âge
Secrétaire : M^r Laborde le plus jeune membre présent
Formation du Bureau :

Votants 9. - Ont été élus :
Président : M^r Hérols 4 voix, un bulletin blanc.
Secrétaire M^r Laborde à l'unanimité.

Composition de la Commission :

- 1^{er} bureau : M^r Hérols
- 2^e bureau : M^r Laborde
- 3^e bureau : M^r Lenôël
- 4^e bureau M^r Fournier Casimir
- 5^e bureau M^r Barne
- 6^e bureau M^r Roger-Marras
- 7^e bureau M^r Benaille-Saligny
- 8^e bureau M^r Harcau
- 9^e bureau M^r Boriquet

Opinions des bureaux :

1^{er} bureau - M^r Hérols :

Quelques membres ont demandé s'il au lieu d'augmenter le nombre on fit table rase du Conseil d'Etat actuel. On a répondu que il paraît y avoir un obstacle Constitutionnel.

La discussion s'est engagée sur l'art. 4 du projet. Le Commissaire nommé a pensé qu'il valait mieux constituer la section de législation avec des délégués de chaque section, au lieu d'avoir une section permanente composée d'une manière fixe, afin de faire examiner chaque projet par des hommes ayant une compétence spéciale.

On a réitéré l'augmentation du nombre des Conseillers en Sorie extraordinaire notamment pour faire représenter les Colonies et la ville de Paris.

On a approuvé la suppression du concours pour l'auditorat de 1^{re} classe.

Le commissaire a été nommé à l'unanimité moins une voix.

2^e bureau. M^r Laborde :

Un membre a demandé le maintien du concours pour l'auditorat de 1^{re} classe comme une garantie nécessaire à tous les points de vue.

Le même membre s'est demandé à qui arriverait lors que la Section de législation, serait adjointe par le Ministre à une autre Section. Quelle est celle de ceux qui serait la Section principale? L'orateur, sans avoir d'opinion arrêtée, inclinait en faveur de la Section de législation.

Le Commissaire nommé a peur que la présentation des présidents de Section sous l'auditorat de 1^{re} classe offrait plus de garantie et de sécurité que les chances et les hazards d'un Concours alors surtout que le Concours est maintenu sous l'auditorat de 2^e classe. Pour le second point il a déclaré avoir une impression favorable à celle de l'honorable préopinant. Il a terminé en disant qu'il admettait la loi proposée comme un minimum un bien préférable à l'état des choses actuel mais qu'à son avis si l'on voulait régénérer le Conseil d'Etat il aurait mieux valu une régénération totale qu'une régénération partielle.

Le Commissaire a été élu par 11 voix Contre 6.

3^e bureau. M^r Lenoël :

Un membre s'oppose à l'augmentation du personnel en soutenant que le nombre de Conseillers avait été diminué en 1872 beaucoup moins pour faire de l'économie que pour augmenter le prestige du Conseil d'Etat.

L'on s'est demandé à qui ~~deviendrait~~ ~~les~~ Des Conseillers nommés à des fonctions publiques; seraient-ils remplacés ou non?

Le Commissaire nommé a soutenu que l'énorme augmentation des affaires exigeait l'augmentation de personnel et l'investiture d'une cinquième Section proposée par le projet de loi.

Le Commissaire a été nommé par 11 voix Contre 4.

4^e bureau. M^r Fournier Casimir :

Un membre a élevé des doutes sur l'utilité de la Section de législation, il a dit que son Concours ne serait pas toujours réclamé.

Un autre membre a critiqué la division des Sections faite par la loi. il a pensé qu'il valait mieux qu'elle fut, comme par le passé, faite et établie par décret du Gouvernement.

Plusieurs membres ont demandé le maintien du Concours sous l'auditorat de 1^{re} classe.

3

Le Commissaire nommé a répondu que le concours ne lui paraissait
avantager que pour l'auditorat de 2^e classe. Quant à l'auditorat
de 1^{re} classe il y a plus de sécurité à confier le soin de son recrutement
à la présentation du président de section plutôt qu'aux hasards
du Concours.

Le Commissaire a été nommé par 10 voix Contre 7.

5^e bureau. M^r Barne:

Le Commissaire nommé a exposé qu'à son avis l'augmentation
du travail nécessitait et justifiait largement l'augmentation de
personnel projetée; que la section de législation lui paraissait une
institution fort avantageuse parce que le besoin de juristes au sein
du Conseil d'Etat lui semblait se faire sentir pour la réparation des lois;
il y souscrivait d'autant plus volontiers qu'il espérait fermement que la
création de cette section amènerait la régénération complète du
Conseil d'Etat.

Le Commissaire a été nommé à l'unanimité.

6^e bureau. M^r Roger - Narvaize:

Le commissaire nommé a approuvé la suppression du concours
pour l'auditorat de 1^{re} classe ainsi que l'augmentation de personnel,
le chiffre de 22 conseillers d'Etat lui paraissant considérablement en
disproportion avec l'importance et l'étendue du travail.

Il a surtout approuvé la création d'une section de législation.
Elle est nécessaire pour reformer toutes les lois, en faire disparaître
les nombreux empêchements monarchiques que tous les régimes antérieurs
y ont laissés et les mettre en harmonie complète avec l'esprit républicain
qui anime la Nation et le Gouvernement.

Le Commissaire a été nommé à l'unanimité des membres du
bureau restés présents au moment du vote.

7^e bureau. M^r Benaille - Saligney:

L'augmentation de personnel a été reconnue nécessaire
à l'unanimité moins un membre.

Un membre a demandé si le Gouvernement serait tenu de
prendre les auditeurs de 1^{re} classe parmi les auditeurs de 2^e classe.
Le commissaire nommé a répondu qu'à son avis la loi indiquait
cette solution mais que l'on pourrait rendre la rédaction plus
précise.

Un membre a critiqué la faculté pour les Conseillers d'Etat d'être mêlés à l'administration. Le commissaire nommé a soutenu qu'ils y acquerraient des connaissances pratiques qui rendraient leurs services bien plus complets. La rédaction de l'article qui ferait cette faculté a été discutée. On s'est demandé si les Conseillers d'Etat remplissant des fonctions publiques pourraient ^{être} réintégrés leur réintégration sitôt que le produit ait une vacance.

Un membre a trouvé que la création de la Section de législation était proposée dans une intention opposée par le Conseil d'Etat tel qu'il existe. Un autre membre a soutenu qu'il fallait changer le Conseil d'Etat tout entier.

Le commissaire a été nommé par 11 voix Contre 10.

9^e bureau. M^r Mazeau :

Le commissaire nommé a combattu le projet de loi. Il a fait remarquer que la loi ~~proposée~~ avait un caractère absolument politique. Il a trouvé que le Gouvernement n'était pas un gouvernemental dans ce projet qui aurait dû lui assurer, au moins, une forte majorité dans le sein du Conseil d'Etat, ce qui n'est pas. Il a été d'avis que l'on devrait créer deux sections du Contentieux à cause de l'augmentation énorme du travail de cette section.

Un membre a soutenu le projet et demandé que l'on modifie le Conseil d'Etat par voie de réorganisation et non par voie de Destitutions.

Un autre membre a critiqué l'ensemble et l'esprit du projet préférait le statu quo aux modifications proposées.

Le commissaire a été nommé par 10 voix Contre 9 réparties entre les deux autres membres.

9^e bureau. M^r Boriguet :

Le commissaire nommé s'est déclaré prêt à accepter et voter l'augmentation du personnel si on lui en justifie la nécessité.

Il s'en oppose à la suppression du concours pour l'auditorat de 1^{er} classe.

Il a déclaré ne pas comprendre l'honorariat pour les auditeurs.

Il a demandé que les sections furent, comme dans le passé, établies, non par la loi, mais par un décret du Gouvernement.

Il a trouvé inutile de rappeler dans la loi le droit d'adjonction

d'une section à une autre fois qui il existe déjà.

Enfin, après quelques critiques de rédaction, il a demandé la suppression complète du paragraphe qui institue la section de législation civile et criminelle, Justice, Cultes et Affaires étrangères, et qui autorise l'adjonction de cette section aux autres pour l'examen des projets de lois renvoyés au Conseil d'Etat soit par le Gouvernement soit par les deux Chambres.

Un autre membre a soutenu que l'on ne devrait s'en tenir dans la discussion et le vote du projet de loi que du désir de mettre le Conseil d'Etat en harmonie politique avec le Gouvernement et la majorité des deux Chambres.

Le Commissaire a été nommé par 13 voix contre 12 ~~à la dernière séance~~.

La séance a été levée à 6h 1/4.

Le Président

Le Secrétaire

M. Nérol

M. Laborde

Séance du 26 mars 1879 - 2 heures après midi.

- Président M^r Nérol - Secrétaire M^r Laborde.

Présents M^{rs} Barne, Lenoël, Marceau, Boriquet, Roger-Marras, Cernille-Daligny.

M^r Fournier-Casimir, absent pour cause d'indisposition, en excuse.

Le procès-verbal de la séance précédente est lu et adopté. M^r le Président, en ouvrant la discussion générale, et d'avis que les opinions émises dans les bureaux obligent la Commission à se demander s'il faut faire table rase du Conseil d'Etat, tel qu'il existe actuellement, ou bien s'il faut le Contacter de sorte dans le Cadre tracé par le projet de loi.

M^r Marceau est d'avis que l'art. 4 de la ^{loi constitutionnelle du 25 février 1875} ~~Constitution~~ fait obstacle à la dissolution complète du Conseil d'Etat. Il pense, en outre, qu'il serait très-avantageux, à tous les points de vue, de trouver une formule qui permet au Gouvernement de ne pas recourir à la mesure toujours désagréable de la révocation.

M^r Boriquet ne croit pas que la Commission ait le droit de

Sortir du cadre tracé par le projet de loi. Quand M^e le Garde des Sceaux en a demandé l'urgence il a déclaré qu'il ne s'agissait que d'une augmentation de personnel. Le Sénat n'aurait pas voulu renouer probablement avec deux lectures de la loi s'il avait pensé qu'elle renfermait une question aussi grave que celle de la dissolution du Conseil d'Etat.

M^e le Président est d'avis qu'une Commission doit toujours examiner toutes les questions qui peuvent ressortir d'une loi. Qu'il en soit ainsi de la question de dissolution du Conseil d'Etat posée par les bureaux. Qu'il n'y a pas le moindre scrupule à cet égard. Mais qu'il en est autrement à l'endroit de la question Constitutionnelle qui lui paraît fort délicate à trancher.

M^e Comaille-Seligny reconnaît que M^e le Garde des Sceaux n'a parlé, quand il a demandé l'urgence, que de l'augmentation du personnel, mais il s'ajoute, ajoute-t-il, de lui le projet de loi pour Comprendre que bien d'autres questions s'y trouvaient renfermées, notamment : la création de la section de législation, la faculté ~~pour~~ les Conseillers d'Etat d'être nommés à des fonctions publiques sans perdre leur rang d'ancienneté ni leur droit à l'avancement et à la retraite, la suppression du Concours pour l'auditeur de 1^{re} classe. Il estime que la Commission doit embrasser toute la matière et se poser tout entier, la question de réorganisation du Conseil d'Etat. L'objection de M^e Soriquet aurait pu être utilement opposée à la demande d'urgence, il est trop tard pour la proposer dans le sein de la Commission.

M^e le Président donne lecture de l'art. 4 de la loi du 25 février 1875. Il ajoute qu'il n'existe plus que 4 Conseillers d'Etat qui aient le droit de bénéficier de cet article.

Comme la question est d'avis que la question à résoudre peut être considérée comme un mode de révocation fixé et réglé par une loi organique plutôt que comme une question Constitutionnelle.

M^e Roger-Marvaire fait remarquer que le Gouvernement a cru à la nécessité de la réunion d'un Congrès pour trancher cette question. Il pense qu'on ne peut toucher aux Conseillers qu'en conformité à la loi et que l'on ne peut toucher à la loi sans un Congrès.

M^e Marceau dit qu'un grand nombre de membres des bureaux a pensé que la Commission était plus loin que le cadre du projet de loi.

Il croit que la Commission doit se préoccuper de la réorganisation complète du Conseil d'Etat mais il ne voit aucun inconvénient à ce que la réforme ne comprenne pas les Quatre Conseillers à propos desquels pourrait surgir la question Constitutionnelle.

M^r Guillaud - Saligny se demande s'il est vrai que les quatre Conseillers dont il s'agit aient un droit acquis supérieur à la loi qui pourrait intervenir. Il pense que l'accord des deux Chambres pourrait dissoudre le Conseil d'Etat. Si la totalité du Corps disparaissait il ne voit pas comment une ~~autre~~ catégorie de ce Corps pourrait lui succéder.

M^r Briquet dilare ne maintient son observation que comme une simple question de Courtoisie et non comme une question préjudicielle.

M^r le Président estime que tant qu'il y aura des Conseillers d'Etat nommés par la loi de 1872 il faudra employer la procédure prescrite par cette loi pour les atteindre. Mais il se demande si l'on ne pourrait pas supprimer cette loi par l'accord des deux Chambres, sans Congrès. Il n'a pas cet avis. Vouloir faciliter la tâche du Gouvernement il désirerait que la loi lui fournit l'occasion de faire des nominations et non des résocations.

M^r Lenoël dit que la loi de 1872 est la loi organique du Conseil d'Etat et que comme telle il appartient au Sénat et à la Chambre de la modifier et de l'abroger dans Congrès. Mais pour les Conseillers qui sont protégés par l'art. 4 il faut, ^{au moins} ~~nécessairement~~, interpréter la Constitution pour arriver si l'on peut la atteindre. M^r Lenoël approuve et partage les scrupules du Gouvernement à cet égard.

M^r Roger - Marnais dit que pour comprendre l'art. 4 il faut se reporter à ce qui existait avant. C'était l'Assemblée Nationale qui nommait les Conseillers d'Etat. La loi de 1872 fut une transaction entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif. Il fut convenu qu'à l'avenir ce serait le Sénat qui nommerait les Conseillers d'Etat à l'expiration de leur mandat. Mais ceux pour lesquels cette situation n'est pas arrivée ont leur nomination protégée par la Constitution et par conséquent l'on ne peut la détruire qu'en procédant conformément aux dispositions de l'art. 4 de la loi d'organisation du pouvoir public.

M^r Barne estime que les quatre Conseillers protégés par l'art. 4 ne sont, au demeurant, qu'une catégorie du Conseil d'Etat. Ils ne sont pas protégés par la Constitution qui n'a fait que viser la loi de 1872

8
Il lui donna un caractère Constitutionnel. Cette loi peut être supprimée
par l'accord législatif des deux Chambres et alors la catégorie en question
disparaîtrait. C'est avec raison que M^e Benaille - Saligny dit, il y a un
instant, que si le Conseil d'Etat disparaît, un membre, une catégorie
disparaissent nécessairement avec lui. M^e Barne conclut à la réforme
la plus large du Conseil d'Etat au point de vue de son personnel.

M^e le Président fait remarquer qu'il ne s'agit que de la Commission,
que la question de droit paraît délicate et qu'il n'importe pas une intervention
suffisante pour la soulever et la faire trancher par le jugement. Ne pouvant
pas s'en tenir à la résolution suivante :

« La Commission est d'avis qu'il y a lieu par le pouvoir exécutif
de renouveler le personnel entier du Conseil d'Etat sauf en ce qui concerne
les Conseillers nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872. »

M^e Royer Laroze, répondant à M^e Barne, dit que la Constitution
protège la nomination de la catégorie de Conseillers en question et que
par suite l'on ne peut pas y toucher dans un Congrès.

M^e Benaille - Saligny. Ne saurait admettre que le Conseil d'Etat ait un
repos, même en justice, sur une base Constitutionnelle. Les Constitutions
antérieures faisaient mention du Conseil d'Etat qui figurait dans leurs
dispositions. Dans la Constitution de 1875 il n'est question que de la
nomination de quelques membres. M^e Benaille - Saligny persiste à penser
que le pouvoir législatif a quel droit de dissoudre le Congrès tout entier,
puisqu'il n'est pas, tout entier, protégé par la Constitution, aurait, par voie
de conséquence, le droit de faire disparaître avec lui une catégorie
qui n'en serait qu'une partie, un accessoire. Il désire que la
Commission donne son avis sur cette question qui sera probablement
posée à la Chambre ou au Sénat.

M^e le Président objecte que pour quatre Conseillers ~~un~~
pour tout le monde sera d'avis que ~~les~~ n'est pas la peine de soulever
une si grave question.

M^e Boriquet demande à faire une observation à titre de réserve
plutôt qu'à titre de discussion. Il pense que le pouvoir exécutif seul
a le droit de s'occuper du personnel qui compose le Conseil d'Etat.
Qu'il en a toujours ainsi et qu'il vaudrait bien mieux lui laisser ce soin
que d'introduire dans la loi des questions de personnel pour des
motifs exclusivement politiques.

M^r Mazeau répond que la loi ne s'occupera nullement des questions de personnes. Il est nécessaire que le Conseil d'Etat soit organisé de manière à être d'accord avec le Parlement et le pouvoir exécutif. Le seul but que poursuivra la loi c'est la réalisation de cette nécessité.

M^r Lenoël rappelle que la Constitution de 1875 s'est occupée des personnes qui composaient la catégorie de Conseillers d'Etat protégée par elle.

M^r Roger-Marrasine dit que la loi est une loi de réorganisation et qu'il n'a pas à se préoccuper des personnes que cette loi fournira pour conséquence d'atteindre. Il rappelle que l'Assemblée nationale avait fait le Conseil d'Etat complètement à son image et à sa ressemblance. Ce Conseil d'Etat est désormais complètement incompatible avec le Parlement et le pouvoir exécutif.

La résolution proposée par M^r le Président est mise aux voix et adoptée à la majorité de 7 voix Contre une.

Cela fait, la Commission passe à la discussion des articles :

Art. 1.

Sur l'art. 1 M^r le Président propose d'adopter une rédaction qui ne s'occuperait pas des Maîtres des requêtes et les Auditeurs du reste du Conseil d'Etat. Elle ~~consisterait~~ ^{consisterait} à supprimer les mots : « Il y a auprès du Conseil d'Etat » et à faire continuer la composition du Conseil d'Etat par les Maîtres des requêtes et les Auditeurs.

M^r Mazeau fait observer que l'on ne peut pas arrêter la rédaction de l'art. 1 qui fixe le nombre du Conseil d'Etat avant d'avoir discuté les autres articles.

M^r le Président est tout à fait de l'avis de M^r Mazeau et il propose de réserver la question du nombre ce qui est unanimement accepté.

M^r Roger-Marrasine desire toucher le moins possible à la loi de 1872 afin d'arriver plus vite au vote de la loi ^{immédiatement} ~~et de~~ permettre ainsi plus tôt la réorganisation du Conseil d'Etat. En conséquence il propose de maintenir la rédaction de cette loi.

M^r le Président fait observer que la rédaction qu'il propose a toujours été adoptée lorsqu'un Corps est composé par voie de nomination et non par voie d'élection. C'est, du reste, une satisfaction morale qui ne coûte rien à personne et qui est désirée par les Maîtres des requêtes et les auditeurs.

Le mode ^{de rédaction} ~~de rédaction~~ proposé par M^r le Président est adopté à l'unanimité.

M^r le Président. Faut-il un président au lieu d'un vice président. Plusieurs de nos collègues du Sénat ~~voulaient~~ que le Conseil d'Etat ait un président mais ils désirent que le président ne soit pas un ministre afin qu'il n'ait pas à répondre avec le ministre dont il ferait partie. ~~Mais~~ Il est bien entendu que M^r le Garde des Sceaux aurait toujours le droit de venir présider le Conseil d'Etat et des Sections.

À la suite de ces explications M^r le Président propose d'entendre l'art. 1^{er} de la façon suivante :

" art. 1^{er} Le Conseil d'Etat se compose : d'un président, de ~~vice~~ présidents de Sections, de ~~Conseillers~~ Conseillers d'Etat en service ordinaire, de ~~Conseillers~~ Conseillers d'Etat en service extraordinaire, de ~~Maitres~~ Maîtres des requêtes, de ~~auditeurs~~ auditeurs &... "

Cette proposition mise aux voix est adoptée à l'unanimité.

Art. 2.

M^r Benaille-Jaligny propose à l'art. 2 l'amendement suivant :
 " Les auditeurs de 1^{re} classe sont choisis parmi les auditeurs de 2^e classe et nommés " le reste comme au projet.

M^r Boriquet demande le maintien du Concours ^{pour l'auditorat de 1^{re} classe} et dit que le personnel actuel est excellent. Il ne comprend pas que l'on veuille supprimer un mode de recrutement qui a donné de si bons résultats. Du reste, en supprimant le Concours, on substituerait le bon vouloir du Ministre à une garantie formelle.

M^r le Président répond que si le Concours a donné de bons résultats pour l'auditorat de 1^{re} classe la raison en est bien simple : C'est parce qu'il n'y a pas de présente au Concours que ceux que l'on suit d'avance dans d'autres. Ce n'est plus qu'une formalité inutile que l'on remplit.

M^r Lenoël ajoute que la loi de 1874 justement précitée sur les Hazards et des Surprises du Concours a laissé au Jury la faculté de baser sa décision sur les notes acquises par le travail. ~~mais~~ C'est pour cela que l'on ne trouve inscrits sur le Concours que ceux qui ont les meilleures notes sur le travail ce qui équivaut absolument à la présentation par le président de Section proposée par le projet de loi.

M^r Boriquet persistant dans sa demande de suppression de l'art. 2 la proposition est mise aux voix et rejetée par 7 voix Contre une.

L'amendement de M^r Benaille-Jaligny est mis aux

mis aux voix et adopté à l'unanimité.

La séance est levée à 3^h.

Le Président

Le Secrétaire

L. B. Oudet

Séance du 28 mars 1879 - 2^h après-midi.

Président M^r Hérod.

Secrétaire M^r Laborde.

Présents: M^l Barme, Henoël, Mazeau, Coriquet, Roger-Marras, Benaille-Laligny.

Absent M^r Fournier Casimira curé.

Le procès-verbal de la précédente séance est lu et adopté.

M^r Mazeau fait une observation à propos du procès-verbal relatif surtout à l'amendement adopté de M^r Benaille-Laligny. Il est d'avis qu'il faudrait établir une rédaction spéciale pour la 1^{re} nomination d'auditeurs de 1^{re} classe qui sera faite après le vote de la loi. Pour cette nomination de réorganisation le Gouvernement ne peut pas être tenu de prendre les auditeurs de 1^{re} classe parmi ceux de 2^e classe.

M^r le Président approuve l'avis de M^r Mazeau: Il est convenu que l'on s'occupera ultérieurement de cette rédaction spéciale.

Art. 3.

M^r Benaille-Laligny pense que les Conseillers d'Etat qui seront nommés à des fonctions publiques ne doivent pas être remplacés. Si on les remplace il ne sera pas possible de les faire rentrer. Que fait-on de leurs remplaçants? Les Conseillers qui rentrent ne pourraient pas toujours le faire avec leur rang. Il faut que le Gouvernement n'en fasse d'avis de les remplacer.

M^r Roger-Marras tire cette conséquence du Gouvernement indiquée par le projet de loi dont il s'agit de rendre la rédaction plus précise à cet égard si l'on adopte la formule du Gouvernement. Il fait remarquer que le 2^e § de l'article 3 s'occupe de l'honorariat des membres du Conseil d'Etat qui seront remplacés tandis que la lecture du 1^{er} § suffit pour établir qu'on ne songe pas à remplacer ceux dont il s'occupe.

Doit-on les remplacer ou non? voilà la question.

M^r le Président est tout à fait de cet avis. Il ajoute que la formule d'utiliser les Membres du Conseil d'Etat dans les fonctions publiques est excellente, qu'il est très-juste de les utiliser sans leur porter préjudice. Mais si le Gouvernement en utilise trop le fonctionnement du Conseil d'Etat deviendra

impossible. M^e le Président propose, comme base de discussion, la rédaction suivante :

« ----- Sans perdre leur rang au Conseil. Ils y seront ~~remplacés~~ néanmoins
 « remplacés mais y rentreront, s'ils quittent leurs fonctions nouvelles, dès qu'une vacance
 « se produira. Dans l'intervalle ils touchent le traitement attaché à leurs fonctions
 « au Conseil d'Etat. »

« Pendant le temps où les membres du Conseil d'Etat exercent d'autres fonctions
 « ils auront l'option entre les deux traitements. »

M^e Roger-Marrasine. Ils appartiennent au Conseil d'Etat ou ils ne lui appartiennent pas. S'ils sont remplacés ils ne lui appartiennent plus. Le nombre des Conseillers d'Etat pourrait être indéfini. S'il on maintient, avec leur rang au Conseil, des Conseillers que l'on remplace. Il est nécessaire que le nombre des membres du Conseil d'Etat soit précis et déterminé.

M^e Barne ne comprend pas que l'on conserve des prérogatives dans un Corps dont on ne fait plus partie. Le droit de reprendre sa place quand une vacance se produira, donne à son bénéficiaire le droit de s'imposer. Ce serait d'autant plus regrettable qu'il pourra arriver qu'il quitte les fonctions publiques pour les avoir mal remplies. Il faudrait le subir comme membre du Conseil d'Etat alors qu'il viendra de prouver son insuffisance ou son incapacité comme fonctionnaire public. Pourquoi, à un autre point de vue, un membre du Conseil d'Etat, sans fonctions, toucherait-il un traitement ?

M^e le Président répond que pour le fonctionnaire qui aurait mal rempli sa fonction publique il n'y aura pas de la révocation.

M^e Barne objecte que la révocation est une extrémité devant laquelle le Gouvernement recule presque toujours.

M^e Mazcan est de l'avis de M^e Barne. Le Gouvernement ^{ajoute-t-il} sera l'objet de sollicitations infinies et fort gênantes de la part de ceux qui désireraient rentrer au Conseil.

L'on se trouve en présence de deux considérations importantes. D'un côté, il est très avantageux de réconforter par la pratique les membres du Conseil d'Etat, d'un autre côté si le Gouvernement en prend trop pour les fonctions publiques il crée un inconvénient très-gros pour le fonctionnaire du Corps. Ne pourrait-on pas tout concilier en limitant, dans les remplacements, le nombre des Conseillers laissés à la disposition du Gouvernement ?

M^e Mazcan propose le § additionnel suivant au 1^{er} § de l'art. 3 :

« Les nominations ne pourront comprendre qu'un Conseiller, deux maîtres
 « des requêtes et trois auditeurs par section. »

M^r le Président fait observer qu'il ne serait pas pratique d'autoriser un préliminaire par section et qu'il est beaucoup plus rationnel de fixer ~~le~~ un nombre total sans indiquer le chiffre des membres du Conseil d'Etat dont le Gouvernement pourra disposer.

En réponse à M^r Barne M^r le Président dit que la pensée du Gouvernement est de conserver le titre au membre du Conseil d'Etat nommé à des fonctions publiques et que dès lors il ne voit pas pourquoi on ne devrait pas un traitement à celui qui, par exemple, ne les aurait quittées que par fatigue. Il faut attendre une vacance pour qu'il puisse rentrer au Corps. Pendant l'interalle, pour un très court, devrait-il être juste de le laisser sans traitement?

M^r le Président insiste à dire que les membres du Conseil d'Etat nommés à des fonctions publiques soient remplacés mais en conservant leur titre et leur rang. Quant aux droits à l'avancement et à la retraite tout le monde a déjà été d'accord de supprimer cette partie de l'art. 3. M^r le Président est frappé de l'autorité que donne à un fonctionnaire public le titre: «le Conseiller d'Etat remplissant telle ou telle fonction publique». Ce fonctionnaire sachant qu'il conserve son titre et son rang apportera dans l'accomplissement de sa fonction l'esprit du Conseil d'Etat auquel il ne cesse point d'appartenir quoiqu'il soit remplacé. Quant aux fonctionnaires qui rentreraient au Conseil parce qu'ils auraient été révoqués de leurs fonctions publiques il sera bien facile de les révoquer aussi comme membres du Conseil d'Etat puisqu'il n'y a point d'immovibilité. En résumé M^r le Président trouve excellent de remplacer les membres du Conseil d'Etat en leur laissant leur rang.

M^r Mazéau estime que la peine que M^r le Président a prise pour expliquer les situations respectives du Gouvernement et du Conseiller remplacé condamne son système. Il ajoute qu'il ne faut pas donner le grade de fonctionnaires touchant des traitements sans rien faire. Il ne faut pas mettre l'Empire dans cette fautive ^{de procéder} qui a occasionné des scandales et soulevé tant de protestations - à un autre point de vue pourquoi donner la première place vacante du Conseil alors qu'il y en aura peut-être de plus dignes que le fonctionnaire rétrogradé? - M^r Mazéau croit que la pensée du Gouvernement a été de créer des membres du Conseil d'Etat hors Cadre. Il résume la proposition et la rédaction de M^r le Président.

M^r Roger - Marnais adopte les conclusions de M^r Mazéau et leurs motifs. Il ne comprend pas un Conseiller remplacé restant Conseiller. Le nombre pourrait en être indéfini. Il comprend fort bien la pensée du Gouvernement. Il a besoin d'un homme, il le prend au Conseil d'Etat. Il lui conserve son titre et son rang mais il ne le remplace pas.

M^r Levoil pense qu'il faudrait provoquer des explications du Gouvernement sur la façon qu'il a voulu exprimer sur l'art. 3.

Au fond il en va de l'avis de M^r Mazeau et Roger - Marrais ^{mais il se préoccupe surtout de cette pensée que l'on demanderait} dans le projet de loi, une augmentation de personnel comme nécessaire ^{tandis qu'on laisse} au Gouvernement la faculté de diminuer le même personnel! C'est là une contradiction que l'on ne fera accepta par aucune assemblée d'élus.

M^r Levoil se contente d'ajouter une observation à toute celle qui, d'après lui, ont victorieusement combattu le système proposé par M^r le Président. C'est à propos de la révocation. D'abord un Ministre ne révoque par son plaisir. En admettant qu'il se décide, par nécessité, à révoquer des fonctionnaires publics il ne voudra pas révoquer aussi des fonctionnaires du Conseil d'Etat. On pourra éviter pendant quelque temps la rentrée au Corps du fonctionnaire public révoqué mais il touchera, en attendant, son traitement de membre du Conseil d'Etat. D'une autre côté, si les membres du Conseil d'Etat savent que l'acceptation de fonctions publiques, qui ne leur seront offertes que dans des cas difficiles, peuvent amener, sur la révocation, la perte de leur situation au Conseil d'Etat, ils se garderont bien d'accepter ces fonctions. M^r Levoil ne comprendrait la proposition de M^r le Président qui a vu l'organisation très-complicée, du Conseil d'Etat sous le premier empire.

Il termine en disant qu'il desire connaître la pensée du Gouvernement à propos de l'art. 3.

M^r Boniquet explique l'organisation du Conseil d'Etat sous le premier empire. Il était divisé en service ordinaire et service extraordinaire. L'on ne prenait les fonctionnaires publics que dans le service extraordinaire. Mais lorsqu'un ~~Conseiller~~ membre du Conseil d'Etat avait exercé pendant cinq ans les fonctions de membre, il ~~se~~ était à vie. Une fois entré dans les fonctions publiques il ne restait ^{obligatoirement} ~~plus~~ au Conseil d'Etat. Il était toujours à la disposition du Gouvernement et il touchait la moitié du traitement du Conseil d'Etat quand il ne remplissait pas des fonctions publiques.

M^r le Président dit que le premier empire prenait aussi des fonctionnaires publics dans le service ordinaire. Il cite l'exemple de M^r Portalis 1^{er} président à Angers, qui dans le service ordinaire, et qui resta dans le ^{même} service ~~ordinaire~~ quand il cessa ses fonctions de 1^{er} président.

M^r Boniquet répond qu'on le fit passer dans le service extraordinaire avant de le nommer 1^{er} président et qu'il fut réintégré dans le service ~~ordinaire~~ ordinaire sur décret postérieur à la cessation de ses fonctions de 1^{er} président.

M^r le Président en d'avis qu'il n'est pas nécessaire de consulter le Gouvernement

pour savoir quelle est la pensée de l'art. 3. Il admet qu'elle est conforme à l'interprétation
interprétative donnée par M. Roger-Marvaire. Il déclare retirer sa proposition
de rédaction qu'il sait n'avoir pas de chance d'être adoptée tout en regrettant
ce qu'il en doit aussi. Car il la croit la meilleure.

M. Roger-Marvaire approuve l'art. 3 sauf modification de la rédaction.
Dans le § 1^{er} le ~~Conseil~~ ^{membre du Conseil} conserve son rang et n'est pas remplacé; dans le § 2 il
est remplacé et alors il prend le rang honorifique.

Il propose de préciser que les membres du Conseil d'Etat ne pourront être
nommés qu'à des missions temporaires.

Le projet de loi n'est pas contradictoire pourvu qu'il soit raisonnablement
exécuté. Avec l'augmentation du personnel il sera très possible d'assurer le
fonctionnement du Congrès tout entier et celui de la Section ~~de~~ de législation
en même temps que l'on pourra laisser ~~à~~ la disposition du Gouvernement,
pour les fonctions publiques, un nombre considérable de membres du Conseil.
Il n'y aura pas augmentation de dépenses pour ces derniers puisqu'ils ne cumuleront
pas le traitement. On pourra avoir d'excellents fonctionnaires dans le Conseil d'Etat
mais ce n'est qu'à condition de ne pas leur laisser le droit d'y
revenir sitôt que leurs fonctions publiques auront pris fin.

M. Barne croit que le Conseil d'Etat est une excellente école mais il ne comprend
pas que le membre sorti fonctionnaire public conserve la qualité de conseiller.
Le Conseil de titres est en harmonie avec les idées et les institutions nouvelles.
Il pense qu'actuellement le cumul de titres de membre du Conseil d'Etat avec
celui de fonctionnaire exercé est plutôt de nature à créer une situation
fautive au fonctionnaire plutôt qu'à augmenter son prestige.

Les fonctions temporaires sont admises par M. Roger comme pouvant
être cumulées avec le titre de membre du Conseil d'Etat. Mais à temporement
Quelle sera la durée, quelle sera la limite?

On a invoqué le fait que les membres du Conseil d'Etat
faisaient d'excellents fonctionnaires publics, M. Barne en a connu dans sa
Carrière d'avocat qui donnaient un énergique démenti à cette assertion.
Il aime mieux que chaque fonctionnaire reste à sa fonction. N'est-il pas
évident que l'on pourra compter beaucoup plus sur un préfet qui se destine
à être toujours préfet que sur celui qui ne sera là qu'en passant et
toujours animé de l'esprit de retour au Conseil d'Etat?

M. Benoit-Latigney - tireur exalte le principe de l'art. 3 tel qu'il est
expliqué par M. Roger-Marvaire. Il voit une incompatibilité insurmontable entre

le Conseil d'Etat et le service actif de l'Administration. Au Conseil d'Etat on n'apprend que la théorie, dans une prefecture, ou dans tout autre service actif, on apprend la pratique qui est un fortifiant bien avantageux pour celui qui, rentrant au Conseil d'Etat, aura à fournir sa ^{collaboration} soit dans les sections soit dans la préparation des lois.

M^r Guillaud - Taligny désirerait que l'on ne forçât pas trop la portée du mot temporaire appliqué comme restriction de durée aux fonctions publiques remplies par un membre du Conseil d'Etat. Il est vrai que si on limitait à cinq le nombre des Conseillers disponibles on pourrait laisser, d'une façon permanente, ce nombre à la disposition du Gouvernement.

M^r Mazeau - Nous paraissent tous d'accord, sauf M^r Barne, pour accepter le principe contenu dans l'art. 3. Il ne reste plus qu'à fixer la durée de la mission temporaire et la limitation du nombre des membres du Conseil d'Etat qu'on laissera à la disposition du Gouvernement.

M^r Boriquet fait observer que si les cinq Conseillers que l'on fait, d'après M^r Guillaud - Taligny, laisser toujours employés à des fonctions publiques ne trouveront pas cet emploi, ils seront une surcharge et une dépense inutile pour le Conseil d'Etat. Il désirerait qu'au lieu de laisser au Gouvernement la faculté de les employer à des fonctions publiques la loi lui en imposât l'obligation.

M^r le Président et M^r Roge Murrain font remarquer que le Gouvernement seul peut être juge de l'opportunité de cet emploi que par conséquent il faut le lui laisser facultatif; que, du reste, dans un corps comme le Conseil d'Etat il est avantageux qu'il y ait toujours quelques membres ~~en plus que~~ en sus du nombre qui garantirait strictement nécessaire. Il faut bien pouvoir remplacer les indisposés, les empêchés &c...

La proposition de M^r Boriquet mise aux voix est repoussée par 7 voix contre une.

M^r le Président met ensuite aux voix les questions suivantes :

Faut-il autoriser les membres du Conseil d'Etat à accepter des fonctions publiques en conservant leur rang? Les fonctions doivent-elles être temporaires?

Un vote par question; solution affirmative par 6 voix contre 2.

Faut-il limiter la durée des fonctions temporaires à trois ans?

Solution affirmative: 6 voix contre 2.

Pendant ces trois ans faudra-t-il remplacer les membres du Conseil d'Etat remplacés de fonctions publiques temporaires?

Solution négative 6 voix contre une.

Faut-il limiter le nombre de membres du Conseil d'Etat pour le Gouvernement pour se conformer aux fonctions publiques temporaires au cinquième du cadre de trois catégories (Conseillers en service ordinaire, Maîtres des requêtes, auditeurs de 1^{re} classe) ?

Solution affirmative. 7 voix pour. une abstention.

L'ensemble de l'article est accepté mais avec une voix et ad opté à la majorité de 7 voix contre une.

Il est ainsi conçu :

« Art. 3. Les Conseillers d'Etat en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de 1^{re} classe, après trois années révolues depuis leur entrée au Conseil d'Etat, pourront, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques, à titre de mission temporaire, pour une durée qui n'excédera pas trois ans.

« Le nombre de membres du Conseil chargés de missions ne pourra excéder le cinquième du cadre de chacune des trois catégories ci-dessus.

« Pendant ces trois années ils ne seront pas remplacés.

« Les traitements ne pourront être cumulés. »

M^r Boriquet propose de supprimer le dernier paragraphe de l'art. 3 qui permet de Conférer l'honorariat aux auditeurs de 2^e classe pour s'en tenir à la rédaction de l'art. 7 de la loi de 1872 qui ne le permet pas.

Toute la Commission est d'accord que l'honorariat doit être supprimé pour les auditeurs de 2^e classe mais il est convenu que l'on terminera la rédaction de l'art. 3 de la façon suivante :

« Les Conseillers et Maîtres des requêtes qui seront remplacés dans leurs fonctions pourront obtenir le titre de Conseillers ou Maîtres des requêtes honoraires. Les auditeurs de 1^{re} classe remplacés dans leurs fonctions pourront être nommés maîtres des requêtes honoraires s'ils comptent huit ans de fonctions au Conseil d'Etat. »

Art. 4.

M^r Lenoël propose la rédaction suivante :

« Le Conseil d'Etat est divisé en cinq sections dont une section de Contributions et une section de législation.

« Un règlement d'administration publique §...

M^r Lenoël propose la suppression du § 3 de l'art. 4 parce que la faculté d'adjonction est ^{déjà} émise dans les lois antérieures, dans les art. 11 et 12 du règlement actuel.

M^r Comille Taliguy appuie ^{cette dernière} proposition de la lecture d'un passage de M^r Comille Taliguy qui est formel sur ce point.

St
Comptes

M^r Rogu - Marroux est d'avis que le dernier paragraphe est non seulement inutile mais encore qu'il peut être nuisible. Il faut que le sort en règlement d'administration publique qui fixe le nombre et les attributions des sections y paraque si on les fixe par une loi il faudra une loi pour ~~les modifier~~ y apporter des modifications que l'intérêt du service peut rendre nécessaires. Il vaut bien mieux que ce soit le Gouvernement lui-même qui fixe par un règlement d'administration publique les attributions et la Composition des sections.

M^r Lanol pense qu'il est indispensable que la loi dise qu'il y aura une section de législation. La création de cette section est l'un des principaux motifs de l'augmentation du personnel il faut donc que la loi renferme, par la désignation de cette section, la justification de cette augmentation. Tout en la fois que la section de législation a existé elle a figuré dans la loi. Que le règlement soit chargé de la répartition des affaires selon leur nature c'est fort bien, mais cela n'empêche pas de faire figurer la section de législation dans la loi actuelle comme l'on a fait figurer la section de Contentieux dans la loi de 1872.

M^r Bonquet rappelle qu'en 1849 la section de législation avait une espèce de monopole dans ses attributions ~~et~~ ^{ses} attributions se trouvaient circonscrites dans le monopole. Le projet de loi ne paraît pas vouloir se conformer à ce précédent puis que l'on attribue à la section de législation les affaires étrangères, la Justice et la culture. Pourquoi lui donner ces attributions qui lui sont étrangères de la spécialité? Pourquoi lui donner le titre de section de législation civile et criminelle? Ne vaudrait-il pas mieux s'en faire et ne l'appeler que la section de législation?

M^r Cécille Saliquy est d'avis qu'il faut faire disparaître de la loi les attributions données à la section de législation en dehors de sa spécialité; c'est une affaire réglementaire et non une question législative. Car un règlement on peut faire des vicinances entre toutes les sections qui deviendraient presque impossible dans la pratique si pour la faire une loi était nécessaire.

M^r le Président est très partisan de l'intervention du Conseil d'Etat dans la préparation de la loi mais il ne voudrait pas une section de législation distincte avec une existence séparée. Le personnel dont elle devrait composer probablement est le principal motif qui le détermine à la proposer. Sous l'empire la section de législation ^{distincte} avait la raison d'être par l'attribution de l'administration de poursuites qui ont dû jurer avec l'art. 29

de la Constitution de l'an VIII. Elle est au fond étrangement composée à un point de vue de la spécialité. On y mettait surtout d'anciens fonctionnaires ou hommes publics dont on ne pouvait pas faire autre chose. M^e le Président craint que les ministres qui se succèdent ne puissent faire l'affaire de ~~cette~~ ce mode regrettable de recrutement. M^e le Président desirait qu'il y eût une section de législation mais il voudrait qu'elle fut composée pour chaque affaire, pour chaque projet de loi, par l'assemblée générale du Conseil d'Etat qui en désignerait les membres dans toutes les sections. De cette façon on aurait la certitude qu'elle serait composée d'hommes compétents de toutes les manières.

M^e le Président propose, en conséquence, de rédiger l'art. 4 de la façon suivante :

« Le Conseil d'Etat est divisé en cinq sections. Quatre de ces sections sont
 « chargées de l'examen des projets de décrets et des affaires administratives. La
 « cinquième est chargée du jugement des affaires contentieuses.

« Toute la fois que le Gouvernement ou l'une des Chambres juge à propos
 « de renvoyer au Conseil d'Etat l'examen d'un projet de loi, le renvoi a lieu
 « à la section administrative compétente. Lorsqu'il s'agit de projets de loi
 « autres que les projets d'intérêt local, cette section est augmentée, pour l'examen
 « du projet, d'un nombre égal à celui de ses membres pris dans les autres sections
 « du Conseil à raison d'un membre, au moins, par section, et désigné par
 « l'assemblée générale du Conseil d'Etat. »

M^e Biquard fait remarquer que la phrase de M^e le Président ~~relative à~~ relative à l'adjonction d'un membre par section à la section compétente est exprimée dans l'art. 11 ^{du règlement} ~~de la loi~~ du 21 août 1872 dont il donne lecture.

M^e le Président dit que c'est une faculté dont on n'a pas et qui à dire la réglementation par la loi afin que cette faculté devienne une base d'organisation et de fonctionnement.

M^e Roger Narvaïe est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de faire figurer dans la loi la section de législation pour justifier l'augmentation du personnel. Il suffit que l'on dise qu'il y a cinq sections au lieu de quatre et que l'on annonce l'intention du Gouvernement d'établir ces cinq sections en lui réservant le soin de les réglementer.

M^e Roger Narvaïe est tout à fait contraire à l'opinion de M^e le Président qui tend à supprimer la section spéciale de législation. Il n'admet pas que l'exemple de l'Empire soit imité par le Gouvernement actuel qui aura le droit

de répartition et qui, bien certainement, Composera la section de législation d'honneur Compétents. Sous l'Empire l'examen des autorisations de poursuites n'était pas un aléable considérable pour la section de législation. Il suffit, si l'on veut s'en convaincre, de jeter un coup d'œil sur les bulletins du Conseil d'Etat. Aujourd'hui les affaires sont en bien plus grand nombre qu' alors. Sous l'Empire le droit d'initiative parlementaire n'existait pas. Dans ce moment il existe et les deux Chambres, celle des députés surtout, en usent de la façon la plus large. M^r Roger Mavrais est très-satisfait ^{de ce que} ~~par~~ le choix de ses collègues car il est très grand partisan du droit d'initiative parlementaire et de sa mise en exercice mais il croit nécessaire que, dans lui faire obstacle, le Gouvernement ~~soit~~ conserve la direction des réformes à apporter dans notre législation. Il lui faut pour cela une section spéciale et distincte de législation qui, seule, peut acquiescer la Compétence et maintenir les traditions. Ce n'est que par la section spéciale qu'il pourra obtenir l'unité de vues et l'unité de travail nécessaires pour introduire et conserver l'unité dans la législation.

M^r Lenoël adhère pleinement à l'idée de section spéciale de législation pour les motifs indiqués par M^r Roger Mavrais mais il persiste à penser que la section de législation doit être créée par la loi sans à laisser au règlement le soin d'attribuer les cultes, la Justice et les affaires étrangères.

La première question à résoudre est celle-ci : Faut-il établir une section spéciale de législation ?

M^r le Président désire qu'il y ait un fonctionnement de législation mais il persiste à repousser l'organisation d'une section germanique exclusivement chargée de le fonctionnement. Chaque matière a ses traditions spéciales qu'il vaut mieux laisser à des hommes spéciaux le soin de conserver. Ces hommes spéciaux seront des auxiliaires et des directeurs, bien plus sûrs, de l'initiative parlementaire qu'une section distincte qui ne pourra pas réunir toutes les spécialités. L'Assemblée Générale du Conseil d'Etat chargée de les désigner fera des choix bien plus sérieux et bien plus libres que le Gouvernement qui ne pourra certainement pas résister ~~aux sollicitations~~ aux sollicitations et aux considérations personnelles.

M^r Maréchal dit que le Gouvernement s'ingère évidemment de l'exécution de la loi pour l'exécuter. Il demande que la section spéciale de législation y figure. Ce qui le frappe surtout parmi les avantages qui devront la conséquence de l'existence de cette section spéciale et distincte c'est la Compétence que ne

J'aurais eu manqué à y acquiescer les membres qui la composeraient. La rédaction des lois est chose fort délicate et fort difficile. De longues années de travail spécial donneront une compétence toute particulière à ceux qui l'auront fait et qui n'auront fait que cela.

M^r le Président propose ~~un~~ exemple, pour faire ressortir les inconvénients de la section distincte et les avantages de sa proposition. Il suppose que l'on veuille faire un chemin de fer à la frontière de l'Est. Il y aura évidemment un intérêt stratégique dans la Confédération de cette voie ferrée. Comment introduira-t-on, par voie d'adjonction, l'élément spécial militaire?

M^r Couailla - Saligny trouve le système de M^r le Président parfaitement harmonique et il n'en aperçoit pas les inconvénients puisqu'il a toujours maintenu en ce qui concerne le fond même.

M^r Laborde préfère la section spéciale et distincte parce que de cette manière l'on trouvera dans la section ordinaire la compétence spéciale du fond et dans la section de législation, qui lui sera adjointe, la compétence spéciale de la rédaction et les garanties d'unité et d'homogénéité dans la législation.

Il ne partage pas les convictions personnelles de M^r le Président; il est convaincu, au contraire, que puisque le Gouvernement propose une section de législation spéciale et distincte comme une institution qui lui est nécessaire, il la constituera, par le choix des membres, de façon à en faire un puissant auxiliaire et non un refuge des nos valeurs de la politique et de l'administration.

M^r le Président pense que la spécialité de la section ne se maintiendra pas avec les Ministres qui se succéderont et qui ^{lui} arriveront tous avec leurs idées et leur fait-être avec leur personnel. L'assemblée générale du Conseil d'Etat lui offre beaucoup plus de garantie pour le choix que les Ministres qui pourraient faire entrer dans la section spéciale qui bon leur semblera. Du reste, il n'empêche que l'assemblée générale désigne toujours, ou à peu près toujours, les mêmes membres si elle pense que c'est avantageux. Le droit de prendre dans toutes les sections offre cet avantage, inaliénable avec la section ~~spéciale~~ distincte, de pouvoir appeler le concours de plusieurs spécialités. Cette section de législation sera préparée à tout et ne sera préparée à rien.

M^r Roger Muraire estime que puisqu'il est nécessaire d'avoir une section spéciale de travaux publics il est tout aussi nécessaire d'avoir une section spéciale de législation. Ce n'est que par les sections spéciales que l'on peut obtenir la compétence et conserver l'esprit de suite et les traditions. Dans la section de législation il faut des Jurisconsultes, des Juristes qui se perfectionnent

lui

Vp. 28

dans leur spécialité par la pratique de tous les jours et non de éléments mobiles et changeants qui ne pourront jamais acquiesc à cette spécialité. Il est bon qu'une section ait son siège, ses travaux. On serait le siège et les travaux d'une section dont les membres appartiendront à toutes les sections et qui, à l'unité de vues qui aura toujours une section spéciale, substitueront, chacun, l'esprit et les tendances qu'il apportera de sa section.

M^r Benaille - Saligny trouve que le projet de M^r le Président offre l'avantage de rapprocher les sections au lieu de les isoler comme tend à le faire la création d'une section d'élite qui offusquera tout le monde sans faire rien pour cela.

La proposition de M^r le Président est mise aux voix et rejetée par cinq voix contre trois.

Il est décidé, à l'unanimité, que le Conseil d'Etat doit être divisé en cinq sections sous la réserve de l'ancienement de M^r Max cum tendant à faire créer une deuxième section du Contentieux.

La rédaction de l'art. 4 proposée par M^r Lenoël est adoptée à la majorité de 7 voix contre une.

M^r Boriquet ne trouve pas justifiée la demande d'augmentation de personnel. Il récite des documents qu'il a consultés, notamment du livre Jaune, que les affaires ont diminué au Conseil d'Etat. M^r Boriquet désirerait connaître le nombre et l'état des affaires non expédiées à la fin de chaque exercice depuis 1873 jusqu'à ce jour.

M^r le Président fait remarquer que la chose la plus importante pour l'expédition des affaires c'est la maîtrise des requêtes.

M^r Laborde trouve l'augmentation du personnel généralement justifiée par les nouvelles dispositions de la loi. Il importe peu de savoir si les affaires ont diminué ^{ou augmenté} et dans quelle proportion. Le nombre de membres du Conseil d'Etat mis à la disposition du Gouvernement pour les employer, sans les empêcher, à des fonctions publiques et la création de la section spéciale distincte de législation imposent la nécessité et l'acceptation de cette augmentation.

Il en va autre, facile de comprendre que la création de ~~la~~ section de législation va sensiblement accroître le nombre des projets de lois qui ~~seront~~ ^{seront} l'encombre et le travail de toutes les sections.

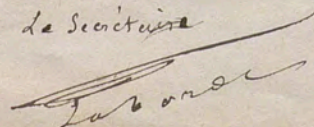
Sur la proposition de M^r Lenoël il est reconnu à l'unanimité qu'un quatrième ^{siège de} Commissaire du Gouvernement ~~doit~~ doit être institué près de la section du Contentieux.

La séance est levée à six heures.

Le Président

Le Secrétaire

C. Moyson



Séance du 4 avril 1879. 2 heures de l'après-midi.

Président : M^r Mareau Secrétaire : M^r Laborde
Présents : M^{rs} Barne, Lenoël, Mareau, Boriquet, Roger-Mavaise,
Cuvaille-Saligny

Absents M^{rs} Méral et Fournier excusés.

Le procès-verbal de la dernière séance est lu et adopté.

Art. 4 (suite).

M^r Lenoël propose pour l'art. 4 la rédaction définitive suivante :

« Art. 4 : Le Conseil d'Etat est divisé en cinq sections, dont une
« ~~section~~ du Contentieux et une section de législation. »

« Les sections sont composées de cinq membres et d'un président à
« l'exception de la section du Contentieux qui comprend six membres et
« un président. »

« Un règlement d'administration ^{publique} statuera sur l'ordre intérieur
« des travaux du Conseil, sur la répartition des affaires entre les sections,
« sur la nature des affaires qui devront être portées à l'assemblée générale,
« sur le mode de roulement des membres entre les sections et sur les mesures
« d'exécution non prévues par la présente loi. »

M^r Boriquet propose au lieu de cinq membres et un président par
section de s'en tenir au nombre fixé par la loi de 1872 (4 membres et
un président). Ce nombre a parfaitement suffi, jusqu'à ce jour, pour
l'expédition des affaires, M^r Boriquet n'aperçoit aucune nécessité de
l'augmenter. Du reste, le nombre des Conseillers ne fait rien à cet égard ;
ce qui est d'important c'est le nombre et la valeur du rapporteur,
c'est à dire, des Maîtres des requêtes.

M^r Cuvaille-Saligny rappelle à M^r Boriquet la fautive laissée à
l'Etat, dont il voulait faire une obligation, d'employer dans les fonctions
publiques un Cinquième des Conseillers d'Etat. Cette fautive suffirait, à
elle seule, pour justifier l'augmentation de personnel. Il faut aussi y
joindre l'accroissement des affaires et la création de la section de législation.

M^r Boriquet répond qu'ayant repoussé toutes ces propositions, et
l'accroissement considérable des affaires ne lui étant pas suffisamment
démontre, il est logique en s'opposant, comme il le fait, à l'augmentation
du personnel. Il profite de l'occasion pour réclamer de plus forts
les documents qu'il avait demandés à la séance précédente (Etat des affaires
non expédiées à la fin de chaque année depuis 1873 jusqu'à ce jour).

M^r Roger-Marras s'est dit qu'il a vainement cherché à trouver le nombre de 32
 Conseillers dans la composition du Conseil d'Etat telle qu'elle est indiquée par
 l'art. 4 du projet de loi. Il n'en trouve que trente et un. Et moins que
 si on ne veut créer un président et un vice-président du Conseil d'Etat il ne
 voit pas comment l'on atteindra le nombre 32. La loi que nous faisons est
 une loi qui s'ajoute à celle de 1872 dont l'art. 10 est ainsi conçu : (M^r Roger-
 Marras donne lecture de l'art. 10 de la loi de 1872) voir en marge cet article.
 En 1874 on a nommé un président spécial pour la section du Contentieux mais
 le vice-président du Conseil d'Etat a toujours continué à présider cette section.
 Cette tradition doit être maintenue. ~~La section du Contentieux est la plus~~
~~importante du Conseil d'Etat, elle est composée de membres appartenant à toutes~~
~~les sections.~~ Si l'on veut avoir au Conseil d'Etat un président et un vice-président,
 ou l'un ou l'autre seulement, avec celui des deux titres que l'on voudra, M^r Roger-
 Marras estime qu'il faut en viser l'existence dans le § 2 de l'art. 4 qui garde
 à tort, d'après lui, le silence à cet égard.

M^r Mareau répond que l'on s'est déjà occupé de la question de la
 présidence en discutant l'art. 1. Or qu'il vaudra peut-être mieux ne parler
 du président et du vice-président, ou de l'un ou l'autre seulement, que dans
 un article qui énumère d'une façon générale la composition du Conseil d'Etat.

M^r le garde des Sceaux entre en séance.

M^r le Président explique à M^r le garde des Sceaux que la Commission, d'inspiration
 de ses vœux manifestés dans les bureaux, a été d'avis de procéder, en joint de vue
 du personnel, à la réorganisation la plus complète ^{possible} du Conseil d'Etat. Un
 scrupule, ou plutôt un doute constitutionnel s'a déterminé à ne pas
 Comprendre dans cette mesure les quatre Conseillers d'Etat qui jouiraient
 de préférence abrités, encore pour deux ans, par l'art. 4 de la ~~Constitution~~ loi
 Constitutionnelle du 25 février 1875. Mais pour tous les autres la Commission
 estime qu'il ne doit y avoir aucune hésitation. Il est absolument indispensable,
 à son avis, que la composition du Conseil d'Etat soit mise en harmonie
 avec le Gouvernement, le Sénat et la Chambre.

M^r le garde des Sceaux répond que le Conseil d'Etat est une institution
 d'Etat. Qui est à l'Etat et lui une pleine confiance et réciproque. Que la
 Confiance doit être réciproque que, de reste, l'est ainsi que ont fait tous
 les Gouvernements. Que, sans remonter plus haut, l'Assemblée nationale de 1871
 qui était monarchique et légitime a organisé le personnel du Conseil d'Etat
 d'une manière entièrement conforme à ses intentions et à ses tendances ; que, par

deux, tous les Conseillers d'Etat nommés par elle et ai ont radicalement hostiles
aux institutions républicaines.

M^r le Garde des Sceaux ajoute qu'il est évident que le Gouvernement de
la République ne peut, ni ne veut, consacrer un personnel d'Etat ancien d'un
esprit diamétralement opposé au sien. Mais il a été arrêté par deux préoccupations
au point de vue d'une dissolution complète du Conseil d'Etat: 1^o Dissoudre
sans recourir à une mesure qui aurait pu paraître blessante à quelques
membres qui honorent le Conseil d'Etat, qu'elles que soient leurs opinions personnelles,
et que le Gouvernement a l'intention d'y consacrer parce qu'ils ne prennent,
du reste, aucune attitude agressive ou hostile; 2^o Les 4 Conseillers protégés
par l'art. 4 de la loi Constitutionnelle du 25 février 1875 ne peuvent être
frappés par le décret qui sera leur peine disciplinaire; ils sont entièrement
irréprochables à cet égard; il fallait donc réunir un Congrès pour réviser
la Constitution afin de les atteindre. Il n'est pas que quatre, leur mandat
expire dans deux ans, le Gouvernement n'a pas eu besoin, pour un si faible
intérêt, de proposer une chose aussi grave qu'une modification de la Constitution.

M^r le Président dit à M^r le Garde des Sceaux que sur ce dernier
point la Commission a eu absolument les mêmes préoccupations que
le Gouvernement. Il fait donner lecture à M^r le Garde des Sceaux du projet
de résolution acceptée par la Commission dans la séance du 26 mai 1879 p. 8.

M^r le Garde des Sceaux répond que la Commission s'est le dit s'enfermer
d'insister sur la résolution jusqu'à l'adhésion du Gouvernement tout
entièrement ^{en harmonie avec} ~~conforme à~~ ses désirs. Il est absolument nécessaire que le
personnel d'Etat soit renouvelé et remplacé d'une façon conforme à l'esprit
politique de l'Etat. Cela sera fait. La tâche à remplir sera désagréable.
Il faudra frapper des hommes parfaitement honorables et qui n'ont fait d'existence.
Mais le Gouvernement, en accomplissant son devoir, aura-t-il la consolation
~~de~~ de dire que les mesures, inégalement imposées par la nécessité politique,
n'ont rien de flétrissant pour ceux qui en seront l'objet. Sortis par un
Courant politique ils sont ennoblis par un Courant politique contraire,
voilà à tout. Plusieurs ont déjà compris qu'ils n'étaient plus possibles et
se sont volontairement retirés. Le Gouvernement espère que cet exemple sera
imité par d'autres, mais s'il était trop tard dans son attente il lui resterait
d'autant moins à employer les mesures indiquées qui elles laisseraient intacte
l'honorabilité des personnes atteintes et qu'elles ne sont commandées que
par des nécessités politiques et de situation.

M^r le Brévidant dit à M^r le Gardes des Sceaux que la fouira de la Commission
devait être d'offrir au Gouvernement les avantages de la désagrégation de réservations.

M^r le Gardes des Sceaux répond que la Commission avait eu une excellente
idée et qu'il lui en témoigne la gratitude mais que donnerant les explications
qu'il vient de fournir la tâche du Gouvernement sera bien moins pénible qu'on
ne l'avait ^{supposé} ~~supposé~~. Elle sera sensiblement allégée sur les retraites volontaires et
si la nécessité de l'indistincte lui est imposée, il s'y résignera d'autant plus
volontiers qu'elle n'aura rien d'offensant pour les personnes qui en seront l'objet.

M^r le Brévidant explique à M^r le Gardes des Sceaux que la Commission
avait d'avis que les auditeurs de 1^{re} classe soient pris parmi ceux de 2^e classe.

M^r le Gardes des Sceaux fait observer que cette décision le priverait du
Concours ^{d'anciens} d'auditeurs de 2^e classe qui, sous du raison d'âge, n'ont pas pu concourir
pour la 1^{re} classe et qu'il lui serait bien pénible d'écarter ~~personne~~ ^{personne} qui n'ait
pas dépassé la limite d'âge imposée par la loi ^{pour être un auditeur de 2^e classe}.

M^r Lemaître-Saligny dit que ^{pour} répondre au désir de M^r le Gardes des Sceaux
il n'y a qu'à ajouter à la loi les mots : anciens auditeurs. Il proposera,
du reste, ultérieurement une rédaction à cet égard.

M^r le Gardes des Sceaux, avec cette précision, j'accepte le projet de la
Commission.

M^r le Brévidant fait donner lecture à M^r le Gardes des Sceaux de
l'art. 3 tel qu'il est rédigé dans le projet de la Commission. §. 17.

M^r le Gardes des Sceaux fait observer que le droit d'employer les membres
du Conseil d'Etat à des fonctions publiques semble résulter, en faveur
de l'Etat, des mentions du décret ~~de~~ sur les présences du 6th 1875
dont il donne lecture. Il serait tout disposé à accepter la limite de
trois ans pour la durée des fonctions mais il aimerait mieux que ces
fonctions ne fussent point qualifiées temporaires.

Sur la proposition faite par M^r le Brévidant de supprimer les mots « mission
temporaire » M^r le Gardes des Sceaux déclare accepter ^{la partie} ~~la~~ du projet de
la Commission relative à la durée des fonctions.

M^r le Brévidant explique à M^r le Gardes des Sceaux que la Commission
a eu devoir lui donner la faculté d'employer des membres du Conseil d'Etat
à des fonctions publiques en lui qui ont des trois catégories indiquées
dans le § 1^{er} de l'art. 3. §. 17.

M^r le Gardes des Sceaux accepte cette limitation.

M^r Lenoël donne lecture à M^r le Gardes des Sceaux du projet de rédaction
de l'art. 4 qu'il a proposé à la Commission. §. 23.

M^r le Garde des Sceaux fait observer que d'après le règlement d'administration publique actuellement existant le roulement ne se fait au Conseil d'Etat que tous les trois ans. Le Gouvernement désirerait avoir plus de facilité et plus de latitude que ne lui en donne le règlement à cet égard. Il ajoute que les sections sont épuisées de travail et que c'est pour les alléger un peu, et conformément à l'avis de M^r Clugnot, que le projet de loi attribue à la Section de législation à créer la justice, les cultes et les affaires étrangères.

M^r le Président fait observer à M^r le Garde des Sceaux qu'il n'y aura qu'à reformer le règlement pour obtenir le même résultat.

M^r Laborde fait observer que cela sera d'autant plus facile qu'il est tout naturel qu'un ferois un nouveau décret un règlement nouveau.

M^r le Garde des Sceaux ne s'oppose pas à ce que la Commission maintienne provisoirement la rédaction. S'il croyait devoir lui en proposer une différente il la lui fera connaître ultérieurement.

M^r le Président demande à M^r le Garde des Sceaux s'il aimerait mieux un président ou un vice président à la tête du Conseil d'Etat toujours, bien entendu, avec le droit pour le Garde des Sceaux de présider, quand à le juge opportun, soit le Conseil, soit les sections.

M^r le Garde des Sceaux préférerait que le président du Conseil d'Etat eût le titre de vice-président plus que le président de droit et le garde des Sceaux.

M^r Henocq désire que l'art. 3 fixât le minimum des membres nécessaires pour que l'assemblée publique fut régulièrement constituée. le nombre ~~actuel~~ ^{actuel} minimum est de 9, puis que le personnel est augmenté M^r Henocq désire que le nombre minimum de la nouvelle loi fut de 11.

M^r le Garde des Sceaux fait observer qu'avec le nombre minimum actuel on se trouve obligé de compléter l'assemblée publique par l'adjonction de deux autres des requêtes avec voix délibérative. Il aime mieux conserver le minimum de 9 qui permet d'espérer que cet inconvénient disparaîtra avec un personnel plus nombreux.

M^r le Président explique à M^r le Garde des Sceaux la proposition de M^r Henocq tendant à substituer à la section spéciale de législation une section mobile prise dans toutes les sections.

M^r le Garde des Sceaux repousse entièrement cette pensée. Il dit que les sections contiennent des hommes remarquables dans leurs spécialités mais que ces mêmes hommes laissent à désirer au point de vue législatif. Le Gouvernement veut conserver les traditions et maintenir l'unité de vue dans la législation.

C'est pour obtenir le résultat qu'il demande une section spéciale de législation. Il est bien entendu que cette section ne sera jamais adjointe, pour juger, à la section du Contentieux.

M^r Boriquet rendant à M^r le Garde des Sceaux le relié des affaires du Conseil d'Etat et les documents qu'il avait demandés aux Sceaux précédentes.

M^r le Garde des Sceaux dit au qu'il est fier d'être un fort bon de documents qui il croit de nature à édifier entièrement M^r Boriquet. Les documents établis sur un chiffre très-considérable d'affaires traitées ou à traiter par le Conseil d'Etat. M^r le Garde des Sceaux en donne une analyse succincte et les remet à M^r le Président.

M^r Lenoël est nommé rapporteur à cinq voix sur six.

La séance est levée à la heure de l'après-midi.

Le Président

Le Secrétaire

C. Moysey

J. Laborde

Séance du 5 avril 1879. 3 heures après-midi.

Président: M^r Maréchal. Secrétaire: M^r Laborde

Présents. MM^{rs} Fournier, Lenoël, Boriquet, Roger-Marras, Genaille-Laliguy.

Absents. MM^{rs}: Barne, Hérol ex aequo.

Le procès-verbal de la séance précédente est lu et adopté.

Art. 5.

L'art. 5 du projet du Gouvernement est adopté sans discussion par six voix contre une abstention.

Art. 6. M^r Lenoël le demande si la rédaction de cet article est suffisamment claire. Les 16 membres qui il exige comme minimum du chiffre de Conseillers nécessaires pour constituer l'assemblée générale doivent-ils être comptés en comprenant ou en ne comprenant pas le président?

M^r Roger-Marras fait remarquer que la fin de l'article est explicite le commencement. Il y est dit, en effet, que le rôle du Président est prépondérant, en cas de partage, donc le Président est compris dans les seize membres dont il est question au commencement de l'article.

Demeurant cette explication l'article 6 est adopté par 6 voix contre une abstention.

Art. 7. Adopté par 6 voix contre une abstention.

Tous les articles ayant été examinés ~~travaillés~~ par la Commission, M^r le Président propose de reprendre les questions que les explications de M^r le Garde des Sceaux ont pu faire naître ~~ou~~ qui restent à trancher. La plus importante est celle qui a trait à la réorganisation du Conseil d'Etat au point de vue du personnel. La résolution prise par la Commission à la séance du 26 mars (p. 8), doit-elle être maintenue en présence des explications et de l'attitude du Gouvernement? C'est surtout pour lui éviter des révolutions, qu'il déclare être prêt à faire, que cette résolution avait été arrêtée.

M^r Roger-Marras a compris que cette résolution n'aurait plus de raison d'être si les explications du Gouvernement, qu'elle avait pour but de provoquer, la rendaient inutile comme cela est arrivé.

M^r le Président croit que la Commission avait eu l'intention, quelles que fussent les réponses du Gouvernement, de trouver une rédaction qui établit dans la loi la réorganisation du Conseil d'Etat au point de vue du personnel.

M^r Fournier estime que si la Commission a eu cette intention elle ferait bien d'y renoncer après les explications de M^r le Garde des Sceaux. Au fond on est d'accord avec le Gouvernement pourquoi ne pas rester d'accord avec lui aussi en la forme? Pourquoi ne pas supprimer une rédaction, un texte dont il déclare n'avoir aucun besoin? Il suffira que le rapport mentionne d'une façon bien précise les explications et l'attitude de Monsieur le Ministre en ajoutant que moyennant ce la Commission a renoncé à la rédaction.

M^r Lenail rappelle que M^r le Garde des Sceaux a annoncé l'intention de conserver dans le sein du Conseil d'Etat, à cause de leur haute aptitude, quelques uns des membres qui seraient atteints par la réforme de réorganisation. M^r le Garde des Sceaux a ajouté qu'il craignait qu'ils ne fussent froissés et qu'ils ne voudraient pas rentrer dans le corps d'où on les aurait renvoyés même par une mesure générale. Il vaut mieux, dit-il, supprimer le texte de la résolution.

M^r le Président croit que les membres qui sauraient, d'avance, qu'ils doivent rentrer au sein du Conseil ne seraient nullement froissés d'en sortir provisoirement pour quelques instants. Il regrette, dans l'intérêt du Gouvernement, que la loi ne rende pas les révolutions inutiles, mais finit par le Gouvernement, à quel on l'a offert, ainsi mieux qu'on lui laisse l'initiative, M^r le Président ne voit pas pourquoi l'on le montrerait, malgré lui, plus boncœur que lui même dans ses propres intérêts. En conséquence M^r le Président est d'avis que ~~l'on supprime~~ le texte de la résolution doit être supprimé.

M^r Borequet est d'autant plus de cet avis qu'il n'admet pas qu'on puisse

révoquer les membres du Conseil d'Etat pour des raisons purement politiques et alors qu'ils n'ont pas manqué à leur devoir professionnels. La Commission a voulu, en outre, que les Conseillers d'Etat ne fussent ~~pas~~ révoqués que par une décision du chef de l'Etat prise en Conseil des Ministres, M^r Boriquet estime, par suite, qu'il serait inconstitutionnel de faire par une loi ce qui ne peut être fait que par cette décision. Voilà pour quels motifs il ~~se~~ montre toujours contraire au projet de résolution. Mais puisque le projet est abandonné il renonce à développer son opinion qui il le contente d'énoncer sommairement.

Le projet de résolution est abandonné à l'unanimité.

M^r le Président rappelle que dans le courant de la séance du 26 mars (8-10) la Commission avait été avis de donner un Président au Conseil d'Etat. La première des explications fournies par M^r le Garde des Sceaux à lui faisait difficile de persista dans cet avis.

Il est décidé à l'unanimité qu'il n'y aura qu'un Vice Président au Conseil d'Etat.

M^r Roger-Marras fait remarquer qu'après cette décision la rédaction la plus simple est celle du projet du Gouvernement, sauf à la mettre en harmonie avec les intentions de la Commission en faveur des Maîtres des Requêtes et des auditeurs en supprimant les mots : « Il y a auprès du Conseil d'Etat » et sauf encore à faire figurer le Vice Président dans l'art. 4 dans la composition de la Section du Contentieux.

M^r le Président propose de reprendre toute la loi, article sur article.

Cette proposition est adoptée à l'unanimité.

Art. 1^{er}.

Le projet du Gouvernement est adopté en remplaçant les mots « Il y a auprès du Conseil d'Etat » en le remplaçant par « de » et en ne faisant de tout l'article qu'un seul paragraphe.

Art. 2.

La Commission adopte la rédaction de M^r Benaille-Lubigny complétée par MM^{es} Lenoël et Nazouan.

Art. 3. §. 17.

La rédaction déjà adoptée est maintenue sauf les modifications suivantes : après trois années supprimer « résolus »

Supprimer « à titre de mission temporaire »

Remplacer « chargé de mission » par « ainsi nommé à la fonction

« publique » //

Remplir le cinquième du cadre du troisième catégorie ci-dessus par
 « le cinquième du nombre des Conseillers, Maîtres des requêtes et Auditeurs ».

Art. 4. §. 23.

La rédaction déjà adoptée est maintenue en ajoutant, conformément à
 la proposition de M^r Roger - Narvaise, le vice-président à la
 composition de la Section du Contentieux et, selon la proposition
 de M^r Lenoël, ~~maintenant~~ en attachant à la même section un
 quatrième Commissaire du Gouvernement.

Les arts. 5, 6 et 7 sont maintenus tels qu'ils figuraient dans
 le projet de loi proposé par M^r le Garde des Sceaux.

~~Les modifications~~ Les modifications établies ci-dessus sont le projet de
 loi définitivement arrêté et proposé par la Commission :

Art. 1.

Le Conseil d'Etat se compose de trente deux Conseillers d'Etat en service ordinaire,
 de dix huit Conseillers en service extraordinaire, de trente Maîtres des requêtes
 et de trente six auditeurs Javols : douze de première classe et vingt quatre
 de deuxième classe.

Art. 2.

Le Concours pour les fonctions d'auditeur de première classe est supprimé.

Les auditeurs de première classe sont choisis parmi les auditeurs de
 deuxième classe ou parmi les anciens auditeurs sortis du Conseil après quatre
 années d'exercice soit de leurs fonctions, soit des fonctions publiques auxquelles
 ils auraient été appelés. Ils sont nommés par décret du Président de la
 République sur une liste de cinq candidats présentée par le Vice-président
 et les présidents de Section.

Art. 3.

Les Conseillers d'Etat en service ordinaire, Maîtres des requêtes et
 Auditeurs de première classe, après trois années depuis leur entrée au
 Conseil d'Etat, pourront, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés
 à des fonctions publiques pour une durée qui n'excèdera pas trois ans.

Le nombre des membres du Conseil ainsi nommés à des fonctions
 publiques ne pourra excéder le cinquième du nombre des Conseillers,
 Maîtres des requêtes et Auditeurs.

Pendant ces trois années ils ne seront pas remplacés.

Les traitements ne pourront être cumulés.

Les Conseillers ou Maîtres des requêtes qui seront remplacés dans

dans leurs fonctions pourront obtenir le titre de Conseillers ou Maîtres des Requêtes honoraires. Les Auditeurs de première classe remplis dans leurs fonctions pourront être nommés Maîtres des Requêtes honoraires s'ils comptent huit ans de fonctions au Conseil d'Etat.

Art. 4.

Le Conseil d'Etat est divisé en cinq sections dont une section du Contentieux et une section de Législation.

Les sections sont composées de cinq membres et d'un Président à l'exception de la section du Contentieux qui est composée de six membres, d'un Président et du Vice-président du Conseil d'Etat. Il y a un Quatrième Commissaire du Gouvernement rattaché à cette section.

Un règlement d'Administration publique statuera sur l'ordre intérieur des travaux du Conseil, sur la répartition des affaires entre les sections, sur la nature des affaires qui devront être portées à l'assemblée générale, sur le mode de roulement des membres entre les sections et sur les mesures d'exécution non prévues par la présente loi.

Art. 5.

L'assemblée publique du Conseil d'Etat Statuant au Contentieux se compose : 1° du Vice-président ; 2° des membres de la section ; 3° de huit Conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections et désignés conformément à l'art. 17 de la loi du 24 mai 1872.

Art. 6.

Le Conseil d'Etat en assemblée générale ne peut délibérer si seize au moins des Conseillers en service ordinaire ne sont présents. En cas de partage la voix du Président est prépondérante.

Art. 7.

Toutes les lois antérieures sont abrogées en ce qui elles auraient de contraire à la présente loi.

La séance est levée à cinq heures.

Le Président

Le Secrétaire

J. B. L.

Séance du 8 mai 1875. — Neuf heures et demie.

Président M. Herold ; Secrétaire M. Fourcade, en l'absence de M. Laborde.

Sont présents MM. Herold, Magnan, Leuvel, Roge-Marrvais,

Fournier, Tenaille-Saligny.

M. Leval donne lecture de son rapport.

Après l'échange de diverses observations, la Commission s'ajourne pour la continuation de la lecture du rapport, à Samedi prochain 9 h $\frac{1}{2}$.

Le Président

Le Secrétaire

Fournier

Séance du 10 Mars 1879 — Neuf heures et demie.

Sont présents MM. Mazeau, Levoil, Magnan, Fournier, Tenaille-Saligny.

M. Mazeau remplace à la Présidence M. Herold absent; M. Fournier remplace comme secrétaire M. Laborde.

M. Leval continue la lecture de son rapport.

L'ensemble du rapport est adopté; il sera déposé Lundi 12 courant.

Le Secrétaire

Le Président

Fournier

C. Mazeau.

Séance du 13 mai 1879

Archives
du Sénat

Président de M. Herold ; M. Fourmies Secrétaire

Présents MM. Herold, Roges-Marpais, Lenoel, Feneille Saligny,
Fourmies, Mageau.

La Commission s'est réunie pour entendre M. Bojerian, auteur de un
amendement à l'art. 4 ayant pour objet de soumettre à la sanction
de législation du Conseil d'Etat le appréciation des actes des fonctionnaires,
dénoués comme constituant un abus de pouvoirs, lorsque telle appréciation
leur sera déniée par des tribunaux saisis de poursuites contre ces
fonctionnaires.

M. Bojerian rappelle de abord l'abrogation ^(art. 75 de) de la Constitution de l'an
VIII par un décret de 7 br 1870.

L'affaire Engelhard a prouvé, et il, que cette abrogation n'avait pas
eu l'effet qu'espéraient ses auteurs.

Il rappelle aussi une autre affaire relative à une saisie de journaux
dans la Seine.

Ces affaires ont donné naissance à une doctrine nouvelle établissant que
le décret de 1870 n'avait point porté atteinte à la séparation des
pouvoirs, en ce sens que les trib^x judic^{es} ne pourraient connaître des
actes administr^s.

Il ne s'est tenu que les tribunaux n'ont pu réprimer les abus des
pouvoirs des fonctionnaires, et qu'on a été placé dans une situation
pire que celle d'avant 1870, puisque la faculté de poursuivre le
fonctionnaire a été supprimée en fait.

L'affaire du Bulletin des communes et autres ont fait ressortir la gravité
et le danger de cette situation.

Il lit à ce sujet les conclusions de M. Laird dans une affaire
Goussinthon (Daloz. 78. 3. 17).

M. Bozian, avait eu la permission de déposer un projet de loi sur
la responsabilité des fonctionnaires; le projet de loi actuel lui a
paru offrir l'occasion d'une disposition propre à prévenir le
scandale de semblables décisions.

Il n'est pas étranger au but de la loi, qui crée une section nouvelle,
de parler des attributions de cette section; celle qu'il s'agirait de lui
donner serait très rationnelle.

M. Hérodé remercie M. Bozian des développements très intéressants
qu'il a donnés à son amendement; il a une objection et une observation
à présenter.

Il n'y a pas ici une loi d'attributions, mais une loi d'organisation;
un projet spécial serait plus opportun.

On peut, d'ailleurs, douter de l'adoption absolue du projet, en ce qui
concerne la section de législation; il vaudrait peut-être mieux confier
l'attributions à la section du contentieux dont l'existence n'est pas et
ne sera pas contestée.

Peut-être faudrait-il présenter un projet comme suite à l'art. 2^e
du décret de 1870 sous la loi nouvelle devant l'art. 2.

M. Roge-Marras dit que l'introduction de l'amendement dans
la loi en retarderait le vote et en compliquerait outre mesure
l'examen. La critique des décisions du Tribunal des Comptes touchant
les questions les plus délicates de notre organisation judiciaire et
administrative. Il est prêt à soutenir la proposition de loi que M.
Bozian présenterait, au moins dans son principe.

Le sentiment paraît partagé par la majorité de la Commission
qui juge ou s'abstient de charger la section du contentieux
qui juge ou s'abstient de la nouvelle attribution.

Il est convenu que M. Bozian déposera son projet avec l'approbation
unanime de la Commission.

La séance est levée à dix heures et demie.

Le secrétaire

Affourc

Le Président

Paul Leroy

SÉNAT

SESSION 1879

*Archives
du Sénat*

Annexe au Procès-Verbal de la Séance du 12 Mai 1879.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission ¹ chargée d'examiner le projet
de loi sur le **Conseil d'État**,

PAR M. ÉMILE LENOËL

Sénateur.

(Urgence déclarée.)

MESSIEURS,

Le Gouvernement a saisi le Sénat d'un projet de loi qui a pour but de modifier la loi organique du Conseil d'Etat du 24 mai 1872 et la loi du 1^{er} août 1874, sur les quatre points suivants, classés d'après leur importance relative et que nous examinerons plus tard suivant l'ordre méthodique de la rédaction du projet :

(1) Cette Commission est composée de MM. HEROLD, *Président*; LABORDE, *Secrétaire*; Émile LENOËL, Casimir FOURNIER, BARNE, ROGER-MARVAISE, TENAILLE-SALIGNY, MAZEAU, PORIQUET.

(Voir le n° 66, Sénat, Session 1878).

1° Augmentation du nombre des membres du Conseil d'Etat (1);

2° Création d'une section de législation ;

3° Faculté pour le Gouvernement d'appeler des membres du Conseil d'Etat à des fonctions actives, sans que l'acceptation de ces fonctions leur fasse perdre ni leur titre, ni leur rang dans le Conseil ;

4° Abolition du concours pour les fonctions d'auditeur de première classe, sous la réserve que les auditeurs de première classe continueront à être recrutés parmi les auditeurs de seconde classe.

Telles sont les quatre dispositions que le projet de loi vous demande d'adopter.

Mais deux autres questions fort graves et pour ainsi dire préliminaires ont été discutées dans plusieurs bureaux ; elles s'imposaient donc à l'attention de votre Commission.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

Ces deux questions sont les suivantes :

1° *Au lieu d'augmenter le nombre des membres du Conseil d'Etat, fallait-il procéder à une reconstitution du Conseil ?*

2° *Fallait-il proposer au Sénat de décider qu'au lieu d'un Vice-Président, il y aurait, désormais, un Président du Conseil d'Etat ?*

(1) Le nombre des conseillers d'Etat en service ordinaire est de 22, le Gouvernement vous demande de le porter à 32.

Le nombre des conseillers en service extraordinaire est de 15, le Gouvernement vous demande de le porter à 18.

Le nombre des maîtres des requêtes est de 24, le Gouvernement vous demande de le porter à 30.

Le nombre des auditeurs est de 30, le Gouvernement vous demande de le porter à 36, dont 12 de 1^{re} classe et 24 de 2^e classe.

Il nous paraît nécessaire d'examiner ces deux questions avant celles que soulève le texte du projet.

1° *Au lieu d'augmenter le nombre des membres du Conseil d'Etat, fallait-il procéder à une reconstitution du Conseil ?*

Cette opinion avait été indiquée dans les bureaux par quatre des commissaires qui ont été élus à une très-grande majorité ; elle devait donc être examinée tout d'abord par la Commission.

Lorsqu'on se pénètre, a-t-on dit, de la mission importante que remplit le Conseil d'Etat dans notre organisation administrative, il est impossible d'admettre que ce grand corps soit en état d'hostilité contre le Gouvernement, ou tout au moins, que ses opinions, ses tendances, soient contraires au principe même de ce Gouvernement et aux institutions qui sont sa base.

Si le Conseil d'Etat ne vote pas les lois, il est souvent appelé à les préparer ou à rédiger les règlements qui doivent pourvoir à leur application. Il doit être l'auxiliaire dévoué du Gouvernement dans le règlement des nombreuses affaires qui sont du domaine de l'administration ; il doit soulager l'attention des Ministres, souvent livrés aux préoccupations de la politique et leur permettre d'accepter, avec plus de sécurité, la responsabilité des actes dans lesquels il intervient comme Conseil.

Comment des hommes, convaincus qu'un système de gouvernement est nuisible ou dangereux, pourraient-ils faire abstraction de leurs convictions intimes, pour aider à l'application de ce système et à la réussite de mesures qu'ils désapprouvent ? Ils le voudraient qu'ils ne le pourraient pas. « Le Gouvernement est comme toutes les choses du monde, pour le conserver il faut l'aimer (1) ». Ceux qui n'aiment

(1) *Esprit des Lois*, liv. IV, chap. v.

pas un Gouvernement ne peuvent pas contribuer à sa conservation.

Eh bien, le Conseil d'Etat a été élu par une Assemblée monarchique qui a cherché d'abord, dans ses candidats, les sentiments dont elle était animée; il n'est pas bon, il n'est pas possible que le Gouvernement de la République ait pour Conseil une réunion d'hommes, si honorables qu'ils soient, nommés pour lutter contre elle.

Il faut donc dissoudre le Conseil d'Etat et procéder à sa réorganisation. Le projet ne le demande pas, sans doute; est-ce une raison pour ne pas donner au Gouvernement une liberté d'action qu'il n'aura pas si cette mesure n'est pas adoptée? Il peut, à la vérité, révoquer, en Conseil des Ministres, tous les conseillers d'Etat qui ont été nommés par décrets du Président de la République (et plus des deux tiers des conseillers d'Etat sont aujourd'hui dans ce cas); mais des Ministres hésitent toujours à prononcer des révocations et on les débarrassera d'un grand souci en déclarant, dans la loi, que le Conseil d'Etat est dissous et qu'il sera réorganisé d'après les règles qu'elle édictera. Le Gouvernement renommera immédiatement ceux des membres du Conseil que leurs opinions politiques, leur modération et leurs mérites lui feront désirer de conserver; mais il ne maintiendra pas les autres. Or, il est plus facile de ne pas nommer que de révoquer; et, tel membre du Conseil d'Etat, qui ne serait certainement pas renommé, sera maintenu, si la dissolution n'est pas prononcée.

Un membre a opposé à la mesure une fin de non-recevoir tirée de ce que la Commission ne pouvait pas sortir du cadre du projet dont elle était saisie. Ce n'est pas qu'il ait méconnu, en principe, le droit pour une Commission de modifier ou d'étendre les projets qu'elle est chargée d'examiner; mais dans l'espèce, a-t-il dit, il en est autrement; en effet, lorsque M. le Garde des Sceaux a demandé l'urgence, il a déclaré que son projet ne portait que sur une augmentation de personnel. Il ne serait donc pas possible de faire

profiter du bénéfice de l'urgence un projet qui aurait une portée beaucoup plus large.

Il a été répondu à cette objection que les projets pour lesquels l'urgence est accordée sont, comme tous les autres, soumis au droit d'amendement et, qu'à plus forte raison, les Commissions peuvent les modifier, sans excéder leurs pouvoirs.

La Commission a été de cet avis et elle a continué l'examen de la question de dissolution qui a provoqué des objections de forme plus que de fond.

On a fait observer, en effet, que, si le Gouvernement peut révoquer les conseillers d'Etat qui ont été nommés par le pouvoir exécutif, en 1875 et en 1878 après la sortie du premier et du second tiers des conseillers élus par l'Assemblée nationale, il en est autrement pour le dernier tiers, qui ne sortira qu'en 1881.

La Constitution du 25 février 1875, dans son article 4, a donné aux conseillers formant le dernier tiers des garanties qui ne doivent pas leur être enlevées, et ces garanties consistent à ne pouvoir être révoqués que par une résolution du Sénat.

Or, a-t-on dit, si le Conseil d'Etat était dissous par une loi, les conseillers faisant partie du dernier tiers seraient privés indirectement des garanties que leur assure la Constitution.

Il a été répondu que la Constitution n'a pas dit que le Conseil d'Etat ne peut pas être dissous, que par cela même la dissolution peut être prononcée par une loi et qu'il est impossible d'admettre que, le Conseil d'Etat étant légalement dissous, certains membres pussent prétendre conserver la qualité de membres de ce Conseil, parce que la Constitution, se plaçant dans une toute autre hypothèse, celle d'une révocation individuelle, a entendu donner, par une mesure transitoire, des garanties exceptionnelles aux conseillers d'Etat élus par l'Assemblée.

D'après l'article 3 de la loi du 24 mai 1872, les conseil-

lers d'Etat ne pouvaient être révoqués que par l'Assemblée nationale qui les avait élus; la loi constitutionnelle du 25 février 1875 a donné au Président de la République le droit de nommer, à l'avenir, les conseillers d'Etat, au fur et à mesure des vacances; mais il fallait bien régler la situation de ceux qui avaient été élus par l'Assemblée pour un temps déterminé, et qui resteraient en fonctions en vertu de leur élection.

Donner au Président, qui ne les avait pas nommés, le droit de les révoquer, c'eût été une anomalie; c'eût été de plus permettre au pouvoir exécutif de défaire ce qu'avait fait le pouvoir législatif et souverain. On ne pouvait pas consacrer une telle dérogation aux règles constitutionnelles; on a donc pensé à substituer le Sénat à l'Assemblée nationale, pour la révocation des conseillers d'Etat nommés par elle; mais cela ne veut pas dire qu'une loi, émanée des DEUX Chambres, ne puisse pas faire implicitement ce qu'une résolution du Sénat, SEUL, pourrait très-légalement faire, et que malgré la loi qui prononcerait la dissolution du Conseil d'Etat, les conseillers qui ne devaient sortir qu'en 1881, auraient le droit d'être membres d'un corps qui aurait cessé d'exister.

La majorité de la Commission s'est rangée de cet avis, elle a pensé qu'une loi pourrait dissoudre le Conseil d'Etat et mettre ainsi un terme au pouvoir de tous ses membres indistinctement; mais il lui a suffi que l'article 4 de la loi Constitutionnelle pût être sujet à interprétation pour qu'elle ait entendu laisser en dehors de toute discussion les conseillers d'Etat qui tiennent leur titre de l'élection de l'Assemblée nationale, en sorte que, quelle que fût la résolution adoptée sur la question de dissolution, ces conseillers (au nombre de 5) feraient de droit partie du nouveau Conseil, jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Quant à la dissolution, la majorité a été d'avis de soumettre au Gouvernement les raisons qui l'avaient fait proposer et de provoquer ses observations à cet égard.

M. le Garde des Sceaux, entendu par la Commission, a dit que le Conseil d'Etat, comme son nom l'indique, est essentiellement une institution d'Etat; qu'entre le Gouvernement et lui une pensée commune est nécessaire et que la confiance doit être réciproque. C'est ce qu'ont pensé tous les Gouvernements. Sans remonter plus haut, l'Assemblée nationale de 1871, qui était monarchique, avait composé le personnel du Conseil d'Etat conformément à ses tendances et à ses sentiments, et, à quelques exceptions près, les conseillers d'Etat, nommés par elle, étaient peu sympathiques aux institutions républicaines.

Il est évident, a ajouté M. le Garde des Sceaux, que le Gouvernement de la République ne peut ni ne veut conserver un personnel d'Etat animé d'un esprit diamétralement opposé au sien; mais deux considérations l'ont empêché de demander la dissolution du Conseil d'Etat :

1° Il a craint que cette mesure ne parût blessante à quelques membres du Conseil qu'on doit désirer conserver, et qu'elle ne les déterminât à refuser de rentrer dans le Conseil d'Etat réorganisé ;

2° Il a été préoccupé de la situation des cinq conseillers d'Etat qui sont protégés par l'article 4 de la loi du 25 février 1875 et qui semblent ne pouvoir être frappés de révocation, par le Sénat, que pour cause disciplinaire. Or ces conseillers sont irréprochables à cet égard. Donc pour les atteindre par une mesure générale, il aurait fallu réunir le congrès et réviser la constitution.

Mais M. le Garde des Sceaux a dit qu'il lui paraissait inutile d'insister sur ce point, parce qu'au fond les intentions du Gouvernement sont en harmonie parfaite avec la pensée de la Commission. Comme à elle, il lui paraît absolument nécessaire que le personnel d'Etat soit composé d'une façon conforme à l'esprit de nos institutions.

Cela ne veut pas dire que le Conseil d'Etat doive être renouvelé.

Quelques-uns de ses membres peuvent avoir un idéal

politique autre que la République ; mais ils ne sacrifieraient jamais à cet idéal les principes et les nécessités qui s'imposent à toute société politique. Ce sont avant tout des hommes de science et d'administration, ils honorent tous les Gouvernements qu'ils servent et tous les Gouvernements s'honorent en demandant leur concours.

Le Gouvernement est décidé à les maintenir.

Mais s'il en est qui soient avant tout des hommes politiques et qui se considèrent comme chargés de représenter, dans le Conseil, des opinions hostiles plutôt que les traditions et les règles de l'administration, ils sauraient sans doute se retirer d'eux-mêmes. Dans le cas contraire, le Gouvernement ferait son devoir avec la consolation de pouvoir se dire que les hommes dont il se séparerait ont été amenés par un courant politique et qu'il est naturel qu'un courant politique contraire les emporte. Il hésiterait d'autant moins que la mesure, motivée par des nécessités gouvernementales, de l'ordre le plus élevé, n'aurait rien de blessant pour les personnes et qu'elle laisserait intacts leur caractère et leur parfaite honorabilité.

En présence de ces déclarations, la Commission a pensé qu'il n'y avait pas lieu de proposer au Sénat de voter la dissolution du Conseil d'État.

2° Fallait-il proposer au Sénat de décider qu'au lieu d'un vice-Président il y aurait désormais un Président du Conseil d'État?

Un membre de la Commission a émis cette idée qui n'a d'abord donné lieu qu'à quelques observations. Plusieurs de nos collègues du Sénat, a-t-il dit, désirent que le Conseil d'État ait un Président, pour attester plus hautement son indépendance et faire disparaître, aux yeux du pays, une subordination plus apparente que réelle ; mais ils désirent,

en même temps, que le Président du Conseil d'État ne soit pas un Ministre, afin qu'il ne soit pas soumis aux fluctuations de la politique et qu'il n'ait pas à disparaître avec le cabinet dont il ferait partie.

Toutefois, il serait bien entendu que le Garde des Sceaux conserverait le droit de présider, quand il le jugerait convenable, le Conseil d'État et ses sections, hormis la section du contentieux (Loi du 24 mai 1872, art. 10).

On a fait observer que, si le Garde des Sceaux conserve le droit de présider le Conseil d'État, il y a quelque chose de contradictoire à donner le titre de Président au personnage qui remplit habituellement ces fonctions. Il ne peut pas y avoir deux Présidents d'un même corps. Si le Conseil d'État a un président, la logique veut que le Garde des Sceaux ne conserve pas le droit de présider. Mais ce serait là une innovation très-grave. Tous les Gouvernements qui se sont succédé ont tenu à resserrer les liens qui unissent le Conseil d'État au Gouvernement et, d'après les Constitutions monarchiques, le Chef de l'État lui-même avait le droit de présider le Conseil. Il n'y a eu qu'une exception à la règle que le Garde des Sceaux a le droit de présider le Conseil d'État, c'est celle qui résultait de la Constitution de 1848; mais, d'après cette Constitution, le Conseil d'État avait une situation toute différente de celle que lui assigne son organisation actuelle. Il était alors un des grands pouvoirs de l'État et il semblait appelé à suppléer en partie à une seconde Chambre. Constitué dans ce but, il devait avoir et il avait une autorité propre qui n'appartient, aujourd'hui, au Conseil, que pour le contentieux et il était nécessaire qu'il eût un Président. Ce Président était le Vice-Président de la République.

Le Conseil d'État est redevenu ce qu'il était autrefois; il paraît donc naturel de conserver la Présidence au Garde des Sceaux, et de donner le titre de Vice-Président au haut fonctionnaire qui dirige habituellement ses travaux.

Ces observations n'ont pas déterminé tout d'abord votre

Commission qui se réservait de demander sur ce point l'avis du Gouvernement.

M. le Garde des Sceaux, par les raisons qui viennent d'être indiquées, a exprimé la pensée que le titre de Vice-Président devait être maintenu puisque le Garde des Sceaux doit rester Président de droit.

La Commission a décidé qu'elle conserverait, dans le projet de loi, le titre de Vice-Président du Conseil d'Etat.

QUESTIONS

SOULEVÉES PAR LE PROJET DU GOUVERNEMENT

PREMIÈRE QUESTION

Augmentation du nombre des membres du Conseil d'Etat.

Y a-t-il lieu d'augmenter le nombre des membres du Conseil d'Etat ?

La solution de cette question implique celle de savoir s'il y a insuffisance de personnel, eu égard au nombre des affaires soumises au Conseil.

Or la statistique des travaux du Conseil et les comparaisons qu'elle fournit avec d'autres époques, où le nombre des membres du Conseil était beaucoup plus important, ne

permet pas de douter qu'il y a nécessité d'augmenter le personnel fixé par la loi du 24 mai 1872.

Voici quelques chiffres extraits des tableaux publiés tous les cinq ans depuis 1835. Ces chiffres sont concluants :

ANNÉES	NOMBRE des Conseillers d'Etat.	NOMBRE des Maitres des requêtes.	NOMBRE des Auditeurs.	AFFAIRES délibérées par le Conseil et les Comités.	OBSERVATIONS
1810.	40	17	62	7.013 (1)	<p>(1) Cette totalisation ne comprend, jusqu'en 1816, que les affaires délibérées dans le Conseil d'Etat et dans le Comité des finances. Quant aux autres Comités, elle ne donne que les affaires portées en assemblée générale du Conseil d'Etat.</p> <p>A partir de 1816, les tableaux statistiques publiés ont additionné les affaires délibérées dans les divers Comités, et dont une partie seulement ont été portées devant le Conseil d'Etat en assemblée générale.</p> <p>(2) Organisation du 20 juin 1814 qui supprimait les auditeurs.</p> <p>(3) Les tableaux publiés à partir de 1861 ne donnent pas le nombre des affaires, année par année, mais pour une période quinquennale. La moyenne, pour chacune des années 1856-1860, est de 18.000 affaires environ.</p> <p>(4) C'est le chiffre moyen indiqué pour les cinq années 1872-1877, dans le compte-rendu des travaux du Conseil qui vient d'être distribué au Sénat.</p> <p>Le compte-rendu des travaux 1870-1871 n'ayant pas été publié, il a fallu omettre 1870 et passer à 1872, époque de reconstitution du Conseil.</p>
1820.	30	40	» (2)	14.645	
1830.	34	30	30	15.172	
1840.	30	30	80	17.520	
1850.	40	24	24	28.437	
1860.	40 à 50 (A)	40	80	18.000 (3)	
1872.	22	24	30	29.200 (4)	
1877.	22	24	30	29.200	

(A) Constitution de 1852; mais, en fait, il y a toujours eu 50 conseillers d'Etat sous l'Empire.

Il résulte donc du tableau qui précède que jamais, à aucune époque, le nombre des affaires soumises au Conseil d'Etat n'a été aussi élevé qu'aujourd'hui, qu'une seule fois, et sous l'empire de la loi de 1849, il a approché du chiffre actuel; mais qu'en moyenne il était inférieur de plus d'un tiers. Et cependant, d'après les législations antérieures, le Conseil d'Etat avait un personnel d'un tiers ou de près de moitié plus nombreux.

Ainsi les affaires ont augmenté et le personnel a diminué dans la même proportion.

De là une surcharge de travail véritablement excessive que les membres les plus éminents du Conseil ont signalée et à laquelle, malgré tout son dévouement, il lui est difficile de suffire.

On ne peut donc pas songer à lui demander davantage; et cependant la loi du 24 mai 1872 dispose, dans son article 8, que des conseillers d'Etat peuvent être chargés par le Gouvernement de soutenir devant l'Assemblée les projets de lois qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil. Il serait souvent désirable que cette mesure pût être adoptée, surtout si les conseillers d'Etat désignés pouvaient venir dans les Commissions parlementaires pour y soutenir les opinions du Conseil et y représenter le Gouvernement dans les discussions qui précèdent la présentation des lois. Mais le Conseil d'Etat est tellement absorbé par ses travaux intérieurs que le concours de tous ses membres lui est nécessaire et qu'il serait impossible aujourd'hui d'en détacher un certain nombre pour la mission que la loi de 1872 lui avait réservée. Aussi la faculté que cette loi donne au Gouvernement est-elle illusoire puisqu'il ne peut pas en user.

Au reste, l'exposé des motifs rappelle avec raison que M. le Garde des Sceaux Dufaure, en présentant la loi de 1872, ne dissimulait pas que le chiffre de vingt-deux Conseillers était un strict minimum et qu'il leur faudrait déployer un zèle et une assiduité continuels. « Mais les difficultés du moment commandent, disait-il, d'imposer à tous les

« fonctionnaires publics un labeur exceptionnel et nous ne
« doutons pas que les membres du Conseil sachent multi-
« plier leurs séances de façon à faire face aux besoins du
« service. »

De son côté, le rapporteur de la loi reconnaissait que la Commission, en se résignant à cette limitation si restreinte, s'était décidée par des raisons d'économie qui heureusement sont devenues moins pressantes.

Le moment est donc venu de rendre au Conseil d'Etat un nombre de collaborateurs qui soit plus en rapport avec le chiffre et l'importance des affaires.

Le Gouvernement vous demande par la même raison de porter à dix-huit, au lieu de quinze, le nombre des conseillers d'Etat en service extraordinaire. Le Ministère de la Justice n'a aujourd'hui qu'un représentant au Conseil. Les relations constantes de ce Ministère avec le Conseil ne permettent pas au conseiller d'Etat d'intervenir aussi fréquemment que l'exigerait l'intérêt du service dans les délibérations de la section ou de l'assemblée générale. Il est donc à désirer qu'un second conseiller d'Etat en service extraordinaire représente le Ministère de la Justice, et si le projet est adopté cet intérêt sera satisfait.

Le Ministère de la Guerre, la direction des Colonies et la Préfecture de la Seine n'ont pas aujourd'hui de représentants au Conseil d'Etat, l'augmentation du nombre des conseillers d'Etat en service extraordinaire permettra de remédier à cet inconvénient.

Il n'y aura pas à redouter la prépondérance des représentants de l'administration puisque, d'une part, aux termes de la loi de 1872, les conseillers en service extraordinaire n'ont voix délibérative que dans les affaires du service auquel ils appartiennent et que, d'autre part, la proportion entre le nombre des conseillers en service extraordinaire et le nombre des conseillers en service ordinaire sera beaucoup moins forte qu'elle ne l'est aujourd'hui.

L'augmentation du nombre des membres du conseil

impose comme une nécessité absolue la modification du règlement intérieur et une répartition nouvelle des affaires et des conseillers d'Etat entre les différentes sections. Elle permettra donc de donner satisfaction au désir exprimé par le Gouvernement d'introduire dans chaque section plus d'un conseiller à la fois possédant une connaissance technique d'une des grandes branches de l'administration, ce qu'il est très-difficile de faire aujourd'hui. L'inconvénient de cet état de choses, dit l'exposé des motifs, est de laisser chaque spécialiste sans contradicteur sérieux dans sa section. Il y aurait intérêt à le faire cesser et l'addition d'un membre de plus à chaque section serait le moyen d'y pourvoir presque toujours et de placer, dans une section, plusieurs conseillers ayant à un égal degré l'expérience pratique des matières qu'ils sont appelés à traiter.

L'augmentation du Conseil permettra en outre de rétablir une section de législation qui avait existé sous tous les Gouvernements et qui n'avait été supprimée que pendant quelques années dans les derniers temps de la Restauration.

Nous sommes ainsi amenés à l'examen de la seconde question qui résulte du projet de loi.

SECONDE QUESTION.

Création d'une section de législation.

Depuis l'origine du Conseil d'Etat, avons-nous dit, il a toujours existé, sauf sous la Restauration, et pendant quelques années seulement, une section de législation ; mais cette section a été organisée d'après deux systèmes bien différents : celui de la loi de 1849 et celui des lois antérieures qui a prévalu sous le second Empire.

Dans le premier système, une section de législation, composée de seize membres et comprenant plus du tiers du nombre total des conseillers, pouvait être consultée sur tous les projets sortis de l'initiative parlementaire ; mais elle était nécessairement chargée, sauf des exceptions, strictement énumérées par la loi organique, de préparer les lois proposées par le Gouvernement, et les règlements d'administration publique sur toute matière. Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, entre une assemblée unique, investie du pouvoir législatif, et le pouvoir exécutif sorti, comme elle, du suffrage universel, la constitution de 1848 avait placé le Conseil d'Etat pour qu'il prêtât son appui aux deux pouvoirs, pour qu'il les éclairât de ses connaissances, facilitât leurs relations mutuelles et tempérât, selon les expressions du rapport, ce que l'Assemblée unique pouvait avoir de trop hardi, ce que le Gouvernement pourrait avoir d'arbitraire (1).

La mission confiée au Conseil d'Etat exigeait qu'il eût, non-seulement en fait, mais en droit, une indépendance absolue et une incontestable autorité. De là l'élection des conseillers d'Etat par l'assemblée elle-même, et pour une durée plus longue que celle des pouvoirs de cette assemblée. — De là aussi le nombre des membres composant la section de législation qui intervenait, dans la préparation des lois, comme une grande Commission législative.

Dans le second système, celui des lois antérieures, la section de législation a un rôle plus modeste ; elle n'est pas chargée de préparer tous les projets de lois proposés par le Gouvernement mais seulement ceux qui émanent du Ministère de la Justice et qui touchent à des points généraux de notre législation. Les lois spéciales sont examinées par la section qui a la matière dans ses attributions et, si on lui adjoint la section de législation, c'est pour lui fournir cet appoint de vues synthétiques nécessaire à toute œuvre législative, c'est pour éviter que quelque principe supérieur soit

(1) Vivien, *Études admin.*, t. I^{er}, p. 94.

oublié et pour donner au projet, la clarté et la méthode qu'exige la rédaction des lois.

Entre ces deux systèmes le choix était facile ou plutôt il était dicté par l'esprit de la Constitution.— Le Conseil d'Etat n'est plus, comme en 1848, un des pouvoirs de l'Etat ; il n'a plus la mission essentiellement politique et quasi-législative que la Constitution de cette époque avait cru devoir lui assigner pour suppléer à une seconde Chambre. Dès lors, les raisons qui avaient fait instituer la section de législation, dans les conditions que nous avons indiquées, n'existent plus aujourd'hui et votre Commission a pensé qu'elle ne devait pas s'inspirer des règles édictées par la loi du 3 mars 1849.

Devait-elle, comme le demande le projet du Gouvernement, vous proposer de revenir aux règles antérieures, observées également sous le second Empire?

Un membre de la Commission, partisan d'une section de législation, a exprimé l'avis que la loi ne devrait pas la désigner pas plus qu'elle ne désigne les autres sections du Conseil d'Etat. La loi du 24 mai 1872 s'est bornée à dire qu'il y aura quatre sections qu'elle n'a pas autrement dénommées, (sauf la section du contentieux qui doit figurer dans la loi puisqu'elle est investie du droit de juridiction), laissant à un règlement d'administration publique le soin de dénommer les sections d'après la nature des affaires qui leur sont soumises, pourquoi ferait-on une exception en faveur de la section de législation? Qu'on augmente le nombre des conseillers d'Etat, qu'on dise même, si on veut, que le Conseil d'Etat sera désormais divisé en cinq sections (ce qui appellera tout naturellement l'institution d'une section de législation) mais qu'on laisse au Gouvernement le soin de répartir les affaires et de modifier les attributions des sections, suivant les nécessités du service et les enseignements de l'expérience.

Il a été répondu qu'à toutes les époques les lois ou les ordonnances qui ont organisé le Conseil d'Etat ont mentionné la section de législation, lorsque cette section a

existé, qu'une dérogation à cet usage serait d'autant plus extraordinaire, aujourd'hui, que la loi du 24 mai 1872 prévoit expressément, dans son article 8, que le Conseil d'État peut être appelé à donner son avis sur les projets d'initiative parlementaire que le Parlement lui renvoie et sur les projets de lois préparés par le Gouvernement. Il ne faut pas oublier non plus que la création de cette section est réclamée par l'opinion; qu'elle est le principal motif de l'augmentation du Conseil d'État et que par cela même il serait étrange et fâcheux de ne pas la mentionner dans la loi nouvelle.

Une autre objection a été alors présentée contre l'existence même d'une section de législation. Il est très-bon, a-t-on dit, que le Conseil d'État intervienne dans la préparation des lois; mais ce n'est pas une raison pour créer une section de législation distincte, avec une existence individuelle. La manière dont elle serait très-probablement composée est le premier motif qui doit la faire repousser : on y verrait, en effet, comme à toutes les époques, des hommes qui ne seraient pas plus que les autres conseillers d'État, jurisconsultes et légistes, d'anciens fonctionnaires, des hommes politiques qui seraient nommés lorsqu'une vacance se produirait dans la section de législation, aussi bien que dans une autre, et qui n'auraient pas, par cela même, des aptitudes spéciales. Les Ministres qui se succèderont, quelle que soit leur bonne volonté, pourraient difficilement s'affranchir de cette fâcheuse tradition, et l'utilité d'une section de législation, ainsi composée, est pour le moins douteuse. Au lieu de s'exposer à cet inconvénient, il faudrait composer, non pas une section, dans le sens habituel du mot, mais une commission pour chaque projet qui serait soumis au Conseil d'État. L'assemblée générale choisirait, dans toutes les sections, les membres qui paraîtraient les plus aptes par leurs études et leurs travaux antérieurs. De cette façon, on serait sûr d'avoir, pour chaque projet, des hommes véritablement compétents. Ils se réuniraient, en nombre

17

existe, qu'une dérogation à cet usage serait d'autant plus
voit expressément, dans son article 8, que la loi du 24 mai 1872 pré-
extraordinaire, aujourd'hui, que la loi du 24 mai 1872 pré-
parlementaire que le Parlement lui renvoie et sur les projets
de lois préparés par le Gouvernement. Il ne faut pas oublier
non plus que la création de cette section est réclamée par
l'opinion; qu'elle est le principal motif de l'augmentation
du Conseil d'Etat et que par cela même il serait étrange et
fâcheux de ne pas la mentionner dans la loi nouvelle.
Une autre objection a été alors présentée contre l'exis-
tence même d'une section de législation. Il est très-bon, a-
t-on dit, que le Conseil d'Etat intervienne dans la prépara-
tion des lois; mais ce n'est pas une raison pour créer une
section de législation distincte, avec une existence indivi-
duelle. La manière dont elle serait très-probablement com-
posée est le premier motif qui doit la faire repousser : on y
verrait, en effet, comme à toutes les époques, des hommes
qui ne seraient pas plus que les autres conseillers d'Etat,
jurisconsultes et légistes, d'anciens fonctionnaires, des
hommes politiques qui seraient nommés lorsqu'une vacance
se produirait dans la section de législation, aussi bien que
dans une autre, et qui n'auraient pas, par cela même, des
aptitudes spéciales. Les Ministres qui se succéderaient, quelle
que soit leur bonne volonté, pourraient difficilement s'atran-
chir de cette fâcheuse tradition, et l'utilité d'une section de
législation, ainsi composée, est pour le moins douteuse. Au
lieu de s'exposer à cet inconvénient, il faudrait composer,
non pas une section, dans le sens habituel du mot, mais une
commission pour chaque projet qui serait soumise au
Conseil d'Etat. L'Assemblée générale choisirait, dans tou-
tes les sections, les membres qui paraîtraient les plus aptes
par leurs études et leurs travaux antérieurs. De cette façon,
on serait sûr d'avoir, pour chaque projet, des hommes
véritablement compétents. Ils se réuniraient, en nombre

20

TROISIÈME QUESTION.

*Faculté pour le Gouvernement d'appeler des membres du
Conseil d'Etat à des fonctions actives sans que l'accepta-
tion de ces fonctions leur fasse perdre ni leur titre ni
leur rang dans le Conseil.*

Le Gouvernement propose cette disposition comme une
innovation depuis longtemps réclamée qui aurait le double
avantage de permettre, dans une circonstance imprévue et
urgente, de confier à un membre du Conseil des fonctions
délicates ou importantes auxquelles il serait tout préparé par
ses travaux dans ce grand corps, et de donner au Conseil
lui-même des éléments de force et d'autorité, lorsque ses
membres, ainsi détachés pendant quelque temps, rentreraient
dans son sein, avec l'expérience acquise dans les divers ser-
vices administratifs.

Il se ferait ainsi, au grand profit des deux, un emprunt
réciproque entre le Conseil d'Etat qui représente surtout la
science, la tradition, l'observation des règles, et l'Adminis-
tration active, qui place le fonctionnaire en présence des
difficultés pratiques.

Aujourd'hui, cet emprunt ne peut pas se faire, parce
que les membres du Conseil d'Etat qui en sortent ne peu-
vent pas y reprendre leur place et qu'ils refusent, en général,
d'accepter d'autres fonctions.

L'article 3 du projet ferait disparaître ces résistances et
mettrait à la disposition du Gouvernement, dans des cir-
constances exceptionnelles et urgentes, des hommes éclairés
dont il peut avoir grand intérêt à utiliser, au dehors, les
services et l'expérience.

28

MODIFICATIONS DE RÉDACTION

Le texte du projet est ainsi conçu :

« Le Conseil d'Etat se compose de trente-deux conseil-
lers d'Etat, en service ordinaire, et dix-huit conseillers
en service extraordinaire. »

« Il y a après du Conseil d'Etat : 1° trente maîtres
des requêtes; 2° trente-six auditeurs, etc., etc. »

Il semble résulter de cette rédaction conforme, du reste,
à la loi du 24 mai 1872, que les maîtres des requêtes et les
auditeurs ne seraient pas membres du Conseil d'Etat, puisque
le paragraphe 1^{er}, qui indique la composition du Conseil,
ne les y comprend pas et qu'ils ne sont mentionnés qu'au
paragraphe 2, après ces mots : *Il y a après du Conseil d'Etat,*
etc., etc.

Cette rédaction, qui s'expliquait par la différence du
mode de nomination des conseillers d'une part, des maîtres
des requêtes et des auditeurs, d'autre part, sous l'empire de
la loi de 1872, ne s'explique plus aujourd'hui et dans tous
les cas elle ne se justifie pas.

D'après la loi du 24 mai 1872, les conseillers d'Etat
étaient élus par l'Assemblée, tandis que les maîtres des
requêtes et les auditeurs étaient nommés par le Gouverne-
ment. Cette différence d'origine pouvait motiver une diffé-
rence de classification qui existait également sous la consti-
tution de 1848. Un chapitre spécial de cette Constitution
(le chapitre VI), était consacré au Conseil d'Etat et ce chap-
itre ne traitait que des conseillers d'Etat qui étaient élus par
l'Assemblée. La loi organique du 3 mars 1849 devait donc

25

« C'est encore au moyen de concours ouverts entre les
« auditeurs de seconde classe que se recrute l'auditorat de
« première classe. Ce luxe de concours n'offre-t-il pas plus
« d'inconvénients que d'avantages? Si le concours est une
« excellente chose au début d'une carrière, son mérite
« n'est-il pas contestable quand on l'applique à l'avance-
« ment? C'est ainsi que, dans les Facultés de Droit, on a été
« amené à supprimer le concours pour les chaires de pro-
« fesseur, tout en le conservant pour l'agrégation. S'il met
« en lumière la science acquise, la sûreté de la mémoire,
« l'élégance de la parole, d'autres qualités, non moins pré-
« cieuses, ne se révèlent que par le maniement des affaires.
« Suivant nous, le concours commence, pour les auditeurs
« de seconde classe, dès qu'ils sont entrés au Conseil, par
« l'émulation à bien faire qui s'établit parmi eux, et leurs
« véritables titres à l'avancement consistent dans leurs tra-
« vaux et dans les services rendus. »

Cette opinion n'a pas prévalu, et cependant le législa-
teur de 1874 s'est inspiré, dans une certaine mesure, de la
même pensée, lorsqu'il a rédigé l'article 3, dont le second
paragraphe est ainsi conçu :

« Le jury, après discussion, pourra tenir compte, dans
« ses appréciations, des services antérieurs des candidats. »

On a ainsi consacré, par une disposition légale, une
tendance morale à laquelle les juges ne pouvaient pas ré-
sister.

N'est-il pas certain, en effet, que celui qui exerce une
fonction subit un examen permanent, et pouvait-on s'at-
tendre à ce que les conseillers et les présidents, qui voient
tous les jours à l'œuvre leurs jeunes collaborateurs, fissent
abstraction de leurs travaux, de leurs services, pour s'atta-
cher de préférence aux hasards d'un examen? C'était impos-
sible, à coup sûr, et ce n'était peut-être pas désirable. Des
membres les plus autorisés du Conseil d'Etat ont même fait
cette remarque que les auditeurs les plus appliqués, les plus

MODIFICATIONS DE RÉDACTION

ARTICLE PREMIER.

Le texte du projet est ainsi conçu :

« Le Conseil d'État se compose de trente-deux conseillers d'État, en service ordinaire, et dix-huit conseillers en service extraordinaire.

« *Il y a auprès du Conseil d'État* : 1^o trente maîtres des requêtes; 2^o trente-six auditeurs, etc., etc. »

Il semble résulter de cette rédaction conforme, du reste, à la loi du 24 mai 1872, que les maîtres des requêtes et les auditeurs ne seraient pas membres du Conseil d'État, puisque le paragraphe 1^{er}, qui indique la composition du Conseil, ne les y comprend pas et qu'ils ne sont mentionnés qu'au paragraphe 2, après ces mots : *Il y a auprès du Conseil d'État, etc., etc.*

Cette rédaction, qui s'expliquait par la différence du mode de nomination des conseillers d'une part, des maîtres des requêtes et des auditeurs, d'autre part, sous l'empire de la loi de 1872, ne s'explique plus aujourd'hui et dans tous les cas elle ne se justifie pas.

D'après la loi du 24 mai 1872, les conseillers d'État étaient élus par l'Assemblée, tandis que les maîtres des requêtes et les auditeurs étaient nommés par le Gouvernement. Cette différence d'origine pouvait motiver une différence de classification qui existait également sous la constitution de 1848. Un chapitre spécial de cette Constitution (le chapitre VI), était consacré au Conseil d'État et ce chapitre ne traitait que des conseillers d'État qui étaient élus par l'Assemblée. La loi organique du 3 mars 1849 devait donc

ajouter aux conseillers, ainsi nommés, les fonctionnaires qui paraissaient devoir leur être adjoints. De là, le titre III de cette loi, dont le premier article, copié par la rédaction du projet du Gouvernement, portait : *Il y a auprès du Conseil d'Etat, etc., etc.*

Mais cette raison de différence, qui existait en 1872 comme en 1848, n'existe plus puisque les conseillers d'Etat, comme les maîtres des requêtes et les auditeurs, sont nommés par le Président de la République (Constitution du 25 février 1875, art. 4). Il paraît donc naturel de revenir à la rédaction des ordonnances de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, reproduite par la loi du 19 juillet 1845 et par le décret organique du 25 janvier 1852 :

Le Conseil d'Etat est composé de conseillers d'Etat, de maîtres des requêtes et d'auditeurs.

Il n'y a là, sans doute, qu'une question de forme ; mais lorsqu'on sait quels services rendent les maîtres des requêtes et les auditeurs de première classe, sans lesquels les conseillers d'Etat ne pourraient pas suffire à la moitié de leurs travaux ; lorsqu'on voit les rapports d'affectueuse estime qui les unissent, on comprend qu'ils sont tous membres d'un même corps, comme les membres d'une Cour d'appel qui a cependant de nombreux degrés de hiérarchie, et qu'il est juste de leur rendre une désignation commune qui leur permette de se dire membres du Conseil d'Etat.

ART. 2.

Les observations auxquelles cet article a donné lieu (pages 24-27) nous dispensent de toute explication sur les deux premiers paragraphes de la rédaction nouvelle proposée par la Commission.

Peu de mots suffiront pour expliquer la modification proposée au § 3.

L'article 5 de la loi du 24 mai 1872 donnait au Président