



HAL
open science

Inviolabilité du prince, stabilité du trône et non épuration du personnel de la Couronne en France au XIX^e siècle

Damien Salles

► **To cite this version:**

Damien Salles. Inviolabilité du prince, stabilité du trône et non épuration du personnel de la Couronne en France au XIX^e siècle. Cahiers poitevins d'Histoire du droit, 2018, 10, pp.27-38. halshs-02433817

HAL Id: halshs-02433817

<https://shs.hal.science/halshs-02433817>

Submitted on 15 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INVIOUABILITÉ DU PRINCE, STABILITÉ DU TRÔNE ET NON ÉPURATION DU PERSONNEL DE LA COURONNE EN FRANCE AU XIX^e SIÈCLE

Damien SALLES

*Professeur à l'Université de Poitiers
Institut d'Histoire du Droit (IHD – EA 3320)*

En France, ceux que l'on qualifiera, par commodité, de « fonctionnaires », n'ont jamais été à l'abri d'une disgrâce, d'une destitution ou d'une révocation. Les serviteurs de l'État n'ont jamais pu aspirer à une parfaite inamovibilité ni être parfaitement garantis contre les épurations administratives, celles-ci étant entendues comme des procédés « de renouvellement des cadres et des personnes administratifs liés à un changement politique et mettant en œuvre un pouvoir répressif d'une nature particulière »¹ en dehors du cadre disciplinaire normal².

Ce constat s'opère à propos de l'Ancien Régime bien sûr. Mais il s'observe également au XIX^e siècle, siècle si riche en révolutions au cours duquel on assiste à une véritable valse d'expériences politiques et constitutionnelles. On sait que les épurations administratives deviennent régulières à partir des Cent jours, qu'elles sont quelquefois brutales, massives³, sans pour autant être assimilables au *spoils system* à l'américaine. Et qu'à compter de 1815, on entre dans un système où les gouvernants qui arrivent au pouvoir – rois ou empereur – font figure de revenants et sont tentés, ou contraints, de chasser ou de punir les agents de leurs prédécesseurs, afin de les remplacer par leurs propres affidés, eux-mêmes ayant été parfois évincés ou punis auparavant⁴. C'est le cas par exemple des magistrats. Alors que l'inamovibilité leur est réglementairement ou constitutionnellement garantie, ces derniers font l'objet de régulières épurations. Il en va de même pour les chefs militaires ; les préfets (on pense à 1848) ; les membres du conseil d'État (on pense à 1830) ; ceux de la cour de Cassation en 1814 etc. Tout au long de cette période, il n'est pas rare de voir des pages entières du *Moniteur Universel* couvertes de révocations et de nominations de fonctionnaires en remplacement d'autres agents publics éliminés⁵. À quelques exceptions près néanmoins...

1 C. GOYARD, « La notion d'épuration administrative », P. GERBOD *et alii*, *Les épurations administratives. XIX^e et XX^e siècles*, Genève, Droz, 1977, p. 11.

2 D'autant plus que le droit disciplinaire est quasi inexistant dans les ministères à cette époque. G. THUILLER, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1976, p. 144-149.

3 J. TULARD, G. THUILLIER, « Conclusion », P. GERBOD *et alii*, *Les épurations...*, *op. cit.*, p. 120.

4 C. GOYARD, « La notion d'épuration administrative »..., *op. cit.*, p. 8.

5 P. SANDEVOIR, « Les modalités juridiques des épurations au XIX^e siècle », P. GERBOD *et alii*, *Les épurations...*, *op. cit.*, p. 106.

Il est en effet des administrations qui ne sont pas ou peu épurées. Et parmi celles-ci figure une administration méconnue mais permanente et consubstantielle à toutes les monarchies constitutionnelles françaises : l'administration de la Liste civile⁶. En France au XIX^e siècle, cette dernière peut se définir comme :

- une institution : dans un régime de monarchie constitutionnelle, la Liste civile se définit comme la dotation pécuniaire que la Nation décide d'allouer annuellement – ou parfois pour la durée de son règne – au monarque pour subvenir à ses besoins et aux charges de sa fonction. Généralement, cet octroi pécuniaire se double de la jouissance de palais, maisons, terres, mobiliers et objets précieux. La Liste civile est donc, *lato sensu*, la somme d'argent votée par le pouvoir législatif pour la dépense annuelle du souverain et de sa Maison, à laquelle s'ajoutent les biens formant le Domaine de la Couronne dont l'État lui abandonne la jouissance⁷. L'institution naît à l'automne 1789 alors que la royauté devient monarchie constitutionnelle⁸. Elle disparaît dès 1792 pour renaître dès 1804. À compter de cette date, elle est une composante pérenne des institutions monarchiques. On la retrouve, selon des modalités techniques et financières quasiment inchangées, en 1814, 1815, 1830 et 1852. À chaque nouveau règne, le trône et la prérogative monarchique sont établis de façon immuable peu ou prou sur le même pied⁹. Bien sûr, la Liste civile disparaît définitivement du paysage juridique français en 1870 ;
- une réalité administrative. Afin de gérer l'immense masse de biens mis à sa disposition ; pour organiser le fonctionnement de la maison et de la Cour, chaque monarque a besoin, lors de sa montée sur le trône, de mettre sur pied une administration spécifique. Entre 1804 et 1870, une entité administrative spéciale se charge de la gestion des intérêts matériels et financiers de la Couronne. Cette administration gère l'argent bien sûr, mais aussi les services d'honneur, les palais, le mobilier, les forêts, les domaines, les musées, les théâtres royaux. Son personnel est pléthorique. Celui-ci peuple des services aussi divers que celui de la Maison d'honneur (services du Grand Aumônier, du Grand Maréchal du Palais, du Grand Maître des Cérémonies, du Grand Écuyer, du Grand Veneur etc.), celui des palais, des forêts, des domaines, du mobilier, des théâtres, des musées, des manufactures de Sèvres, des Gobelins et de la Savonnerie etc. À titre d'illustration, la Maison de l'empereur sous le Premier empire compte, à son apogée, 3510 officiers et employés¹⁰.

De façon générale, et sans qu'il soit possible ici de rentrer dans le détail, chacune de ces administrations successives (1804, 1814, 1815, 1830, 1852) se caractérise par ses similitudes avec les autres administrations publiques de son temps. Aussi bien en ce qui concerne son organisation qu'en ce qui concerne son fonctionnement. De ce point

6 Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à notre livre *La Liste civile en France (1804-1870). Droit, institution et administration*, Paris, Mare et Martin, 2011.

7 P.-A. MERLIN, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Paris, Garnery, 1827, t. X, p. 161.

8 Sur ce point, voir notre article « Un impensé constitutionnel révolutionnaire. L'exemple de la Liste civile », *Cahiers poitevins d'histoire du droit*, Huitième (2016) et neuvième cahiers (2017), Poitiers, PU juridiques Poitiers, 2017, p. 237-262.

9 Rois et empereurs se voient toujours affecter les mêmes palais et domaines attenants, tels Versailles, Saint-Cloud, Fontainebleau, Compiègne, Rambouillet, Saint-Germain-en-Laye etc.

10 Archives Nationales (AN), O^{2s} 218 B, *Contrôle général de toutes les personnes attachées à la Maison de Leurs Majestés Impériales*, 1^{er} janvier 1812.

de vue, la Liste civile arbore l'envergure et la structure d'un véritable ministère. Elle en revêt invariablement les caractéristiques organisationnelles, fonctionnelles, techniques, bureaucratiques¹¹ (existence de services centraux et extérieurs, présence d'un secrétaire général, déploiement de la centralisation et de la subordination administratives, instauration balbutiante d'une hiérarchie interne des cadres et d'une échelle des grades et des traitements¹²).

De même, son personnel, dans les grandes lignes, peut être assimilé à celui de l'État eu égard à la façon dont il entre dans la carrière, dont il y progresse et aux quelques garanties statutaires qui lui sont offertes, notamment l'octroi d'une pension de retraite¹³.

En un mot, un grand nombre de ses caractéristiques générales la désignent comme une véritable administration de l'État, qui plus est une administration qui concourt à l'accomplissement d'un service public, celui consistant à rendre possibles la représentation monarchique et la splendeur du trône. À ce titre, la Liste civile paraît toute désignée pour faire l'objet, comme ailleurs, d'épurations sévères à l'occasion de chaque changement de dynastie régnante. D'autant plus qu'elle évolue au plus près des arcanes du pouvoir et pour ainsi dire aux pieds du trône.

Dans les autres corps de l'État, les épurations sont régulières : les révocations sont sévères au Conseil d'État en 1814 et dans l'ordre judiciaire – beaucoup moins à la Cour des comptes ou dans le corps préfectoral dans un souci de réconciliation nationale¹⁴ ; l'épuration trouve des motivations politiques et est générale lors des Cent jours quand elle atteint tous les fonctionnaires napoléoniens ayant joué un rôle dans le retour aux affaires de Louis XVIII et tous ceux qu'il a nommés en montant sur le trône¹⁵ ; elle est massive à nouveau lors de la seconde Restauration au Conseil d'État, dans la Police et dans le corps préfectoral. Elle s'étend même aux percepteurs, aux instituteurs et aux employés des Postes¹⁶. 1830 entraîne la plus sévère épuration administrative du siècle (92 % des préfets, 70 % des conseillers d'État, la plupart des policiers, quels que soient leurs grades, sont admis à faire valoir leurs droits à la retraite)¹⁷. L'histoire balbutie en 1848, dans une moindre mesure toutefois puisque les révocations ne touchent que les fonctionnaires les plus politisés¹⁸.

Dans ce tableau, quelle place la Liste civile occupe-t-elle ?

11 D. SALLES, *La Liste civile...*, *op.cit.*, p. 378.

12 L'époque, comme on le sait, est celle où les premiers éléments d'un statut de la fonction publique commencent à apparaître dans l'administration publique. *Ibid.*, p. 379-438, 486 et 550-551.

13 *Ibid.*, p. 487-538.

14 D. CHAGNOLLAUD, *Le premier des ordres, Les hauts fonctionnaires (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Fayard, 1991, p. 73.

15 J. TULARD, « Les épurations administratives en France entre 1800 et 1830 », P. GERBOD *et alii*, *Les épurations...*, *op. cit.*, p. 55.

16 F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 259.

17 D. CHAGNOLLAUD, *Le premier des ordres...*, *op. cit.*, p. 81.

18 L'intégralité des préfets est révoquée. C'est aussi le cas d'un grand nombre de conseillers d'État, de certains directeurs de ministères, des diplomates et de 96 % des parquetiers. V. WRIGHT, « Les épurations administratives de 1848 à 1885 », P. GERBOD *et alii*, *Les épurations...*, *op. cit.*, p. 74.

Aucune, ou presque. À tout le moins l'épuration s'y fait-elle substantiellement moins sentir qu'ailleurs.

C'est ce que nous nous emploierons à démontrer. En montrant tout d'abord en quoi l'administration de la Couronne constitue un contre-modèle d'administration épurée au XIX^e siècle (I) et en tentant ensuite d'éclairer ce contrat en proposant quelques éléments d'explication (II). À cette occasion, on constatera que l'étude des épurations au sein de la Liste civile informe bien sûr sur l'histoire de l'administration, mais qu'elle permet également d'aller plus loin en offrant une clé de compréhension essentielle du statut du Prince au XIX^e siècle. L'histoire administrative éclairant ici incontestablement l'histoire constitutionnelle.

I. CONSTAT

En 1843, le dénommé Antoine Planzoles compte cinquante années de services dont trente-neuf à la Liste civile proprement dite. Avant même la Révolution, il occupait déjà une charge importante au ministère de la Maison du roi. C'est toujours le cas sous la monarchie de Juillet puisqu'il est receveur général du trésor de la Couronne. Avant de servir Louis-Philippe, il a servi Louis XVI, deux fois Napoléon I^{er}, deux fois Louis XVIII puis Charles X¹⁹. Visiblement, les carrières peuvent être longues à la Liste civile. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres.

On sait que, de façon générale, au XIX^e siècle, les ministres mettent peu en œuvre leur pouvoir disciplinaire. Le domaine de la faute est mal défini ; le droit disciplinaire demeure coutumier et nébuleux ; les ministres hésitent à prononcer des sanctions. Tout cela concourt à rendre les révocations très rares (jusqu'à la seconde moitié du siècle) et les employés, *de facto*, inamovibles²⁰. L'administration de la Liste civile ne fait pas exception à la règle. Les révocations y sont très rares.

Pour ne prendre qu'un seul exemple : sous la Restauration, l'administration de la Couronne, celle-là même qui sert un roi qui se revendique à nouveau père de ses sujets, se montre fort logiquement très paternaliste. Sur les quarante employés dont nous connaissons les causes de départ du ministère de la Maison, trois seulement font l'objet d'un renvoi pour faute²¹. On voit là la marque d'une administration qui n'a pas intérêt à se priver d'un personnel qui va peu à peu se professionnaliser, devenir de plus en plus compétent, et aspirer, à l'instar des autres agents publics, à la sécurité des emplois.

Toutefois, la longueur, la stabilité des carrières à la Liste civile trouvent une autre explication convaincante : les révolutions politiques n'ébranlent que faiblement son personnel. Sans doute même dans une moindre mesure que dans les autres administrations ou corps prestigieux de l'État. À cet égard, il convient de nous attarder sur les carrières de trois types d'agents : d'une part, celles des chefs de division ou directeurs.

19 AN, O⁴ 2650, Lettre du receveur Planzoles au trésorier de la Couronne, 10 mars 1843.

20 M. PINET (dir.), *Histoire de la fonction publique en France*, Paris, Labat, 1993, t. III, p. 93.

21 Les autres départs des bureaux consistent essentiellement en mises à la retraite, en mutations dans d'autres services de la Maison, en démissions ou en mutations dans d'autres administrations publiques. D. SALLES, *La Liste civile...*, op. cit., p. 537.

D'autre part, celles des employés inférieurs de l'administration de la Couronne. Enfin, celles des officiers qui peuplent les services d'honneur *i.e.* les domestiques qui font partie de la Maison du Prince proprement dite.

En ce qui concerne les agents subalternes, leurs carrières ne paraissent ni dépendre des changements dynastiques ni subir l'instabilité des régimes. Plus que le roi ou l'empereur, ces hommes servent la Couronne. À titre d'exemple, on peut citer le dénommé Antoine Cardon. Celui-ci remplit les fonctions de postillon aux écuries impériales puis royales entre 1804 et 1821. Puis il devient portier des écuries du palais de Fontainebleau, emploi qu'il conserve sous la monarchie de Juillet, la seconde République puis le Second empire. Au cours de sa carrière, il sert sans discontinuer et selon une remarquable stabilité, deux empereurs, trois rois et une république²².

Ce n'est là qu'un exemple parmi tant d'autres. Il n'existe aucune raison pour qu'une épuration fondée sur des motifs politiques touche les degrés les plus bas de l'administration concernée. En outre, le nouveau monarque a tout intérêt à pouvoir compter, pour administrer sa future liste civile, sur les services et les compétences d'un personnel expérimenté. La compétence et le service de l'État priment la fidélité personnelle envers le nouveau Prince.

Ainsi, en 1814, dans un moment de réconciliation nationale, à la Liste civile, le personnel administratif n'est que peu révoqué. Le retour des Bourbons n'est pas l'occasion de « jeter dans le cœur d'un si grand nombre de pères de famille, l'inquiétude de tomber dans la misère et dans le désespoir »²³. Le comte d'Artois, en tant que Lieutenant général du royaume depuis le 14 avril arrête le 1^{er} mai que les employés attachés spécialement aux Palais, domaines, administrations du mobilier, forêts, bâtiments, parcs et jardins, musées, manufactures de l'ancienne dotation de la Couronne seront conservés. Ultérieurement, Louis XVIII confirme la décision de son frère en maintenant en poste « sans exception » les employés de la Liste civile impériale²⁴. À l'administration centrale, les anciens bureaux restent formés. La plupart des employés inférieurs restent en place. En avril 1814, le personnel des bureaux de l'intendance est conformément identique à ce qu'il était un mois auparavant. 31 des 34 personnes employées sous l'Empire sont maintenues²⁵ ; seuls trois commis sont réformés et mis à la retraite pour cause d'infirmité²⁶.

À l'occasion des Cent jours, l'ordre des bureaux n'apparaît pas davantage bouleversé. Les employés ne souffrent aucune interruption dans leurs fonctions du fait du retour de l'Aigle. Rien ne semble « personnel à l'empereur qui retrouve à peu près ses anciens serviteurs »²⁷. Aussi, les bureaux de l'administration des bâtiments

22 AN, O⁵ 96, *État du personnel du palais de Fontainebleau*, 11 décembre 1852.

23 AN, O³ 614, *Mémoire sur la réforme annoncée des employés* adressé au roi par Deslandes, ancien magistrat au Parlement de Dijon et à la cour de cassation, 1814.

24 J.-B.-A. GEORGETTE DU BUISSON, vicomte DE LA BOULAYE, *Notice historique sur M. le duc de Blacas*, Paris, Le Clere, 1840, p. 9.

25 AN, O³ 894, *État pour servir au paiement des appointements des employés de l'intendance générale de la Maison du roi pendant le mois d'avril 1814*.

26 AN, O³ 561, *Registre des Ordonnances et décisions du roi classées par matières*, décision du 22 juillet 1814.

27 AN, O² 201 (86), *Courrier adressé par l'intendant des bâtiments à Champagny, intendant général de la Liste civile*, 2 avril 1815.

n'éprouvent pas « d'altération dans les travaux exécutés »²⁸. Il en va de même pour les employés de l'administration centrale. Convoqué dès le 27 mars 1815 par le nouvel intendant général Montalivet, le secrétaire général de l'ancien ministère de la Maison, La Boulaye, recommande à sa bienveillance un grand nombre d'employés du ministère, en même temps qu'il lui remet sa démission²⁹. Puis, ces employés sont présentés personnellement au nouvel intendant. Il s'ensuit que la plupart d'entre eux conserve son emploi. Ne disparaissent finalement des bureaux que les agents embauchés tardivement en septembre 1814 afin de répondre à l'accroissement des domaines d'activité du ministère³⁰.

Le même constat s'observe à l'occasion du second retour des Bourbons. Les employés impériaux retrouvent leurs postes, de même que ceux révoqués pendant les Cent jours. Cette observation se vérifie à propos d'à peu près tous les services de la Couronne. En 1816 par exemple, 64 % des agents subalternes de la division de la Maison civile travaillaient déjà au sein de l'intendance de la Liste civile sous l'Empire³¹. 63 % des employés des bâtiments de la Couronne mis à la retraite en 1832 appartenaient déjà à l'administration impériale. C'est aussi le cas de 68 % des ouvriers de la manufacture de Beauvais et de 59 % de ceux des Gobelins³².

Il en va de même à l'avènement de la monarchie bourgeoise. À partir de 1830, aucune révocation n'intervient pour des motifs politiques à la Liste civile. En d'autres termes, les réformes portent seulement sur les agents qui ont le nombre d'années voulu pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite ou bien, à défaut, sur ceux entrés le plus récemment dans l'administration de la Couronne³³. Et encore ce type de mesures n'intervient-elle que parce que la nouvelle monarchie doit prouver la simplicité de ses mœurs. Seul le souci de pratiquer des économies guide ses pas. Le nouvel ordre de choses implique la suppression d'un certain nombre de services désormais inutiles. Il s'agit d'adapter les structures administratives de la Liste civile au trône d'un monarque citoyen. Le motif politique n'entre ici jamais en ligne de compte³⁴. De façon plus générale, « plus des deux tiers des employés de la Liste civile de Louis-Philippe (...) [sont] d'anciens employés de la Liste civile de la Restauration »³⁵.

Enfin, le constat se révèle identique en 1852. Les employés gardent leur emploi. Passés au service d'autres ministères en 1848 – ceux dont relèvent à compter de cette date les biens de l'ancienne Liste civile –, ces hommes entrent de nouveau au service de la Couronne en 1852. La permanence du personnel, malgré l'intermède républicain, saute aux yeux. L'administration ne subit pas d'épuration à l'occasion du passage du

28 *Ibid.*

29 J. BAUX, *Notice biographique sur M. le vicomte de la Boulaye, ancien député de l'Ain, Bourg-en-Bresse*, Milliet-Bottier, 1857, p. 35.

30 AN, O² 219 (401), *États pour servir au paiement des appointements des employés de l'intendance générale de la Couronne*, dix derniers jours de mars-juin 1815.

31 AN, O³ 894, *Contrôle personnel de la division de la Maison civile*, Août 1816.

32 AN, O³ 890, *État des services des employés de la manufacture de Beauvais*, 1832.

33 AN, O³ 890, *État des services des employés de la manufacture des Gobelins*, 1832.

34 D. SALLES, *La Liste civile...*, p. 546.

35 A. VAVIN, liquidateur de la Liste civile de Louis-Philippe en 1852 in *Le Journal des débats politiques et littéraires*, 17 juin 1852.

régime de Juillet à la République, puis de la République à l'Empire³⁶.

De toute évidence, les employés inférieurs de la Liste civile participent de cette fonction publique subalterne dont le statut se consolide progressivement à partir du premier tiers du siècle. Cette même fonction publique inférieure bénéficie, malgré un contexte politique très mouvementé, d'une remarquable stabilité dans les emplois. Tout au long du XIX^e siècle, le fonctionnarisme n'est pas atteint par les révolutions politiques. Dans la plupart des ministères, les carrières des employés se poursuivent sans heurts. C'est le cas au ministère des Affaires Étrangères par exemple³⁷. Et cela l'est aussi à la Liste civile.

Qu'en est-il de ce constat à propos des employés supérieurs de l'administration de la Couronne ? Dans la plupart des ministères et administrations, les changements de régime s'accompagnent régulièrement de la révocation de la haute fonction publique (chefs de divisions, chefs de bureau). Il en va autrement au sein de l'administration de la Couronne : alors qu'ailleurs, les employés supérieurs subissent le « contrecoup des vicissitudes politiques puisqu'ils sont situés non loin du point de jonction entre l'administration et le gouvernement »³⁸, à la Liste civile, ils se maintiennent en poste.

En 1814 par exemple, Louis XVIII confirme dans leurs emplois « les chefs d'administration »³⁹. Le trésorier de la Couronne (La Bouillierie), agent éminent s'il en est se maintient⁴⁰. C'est aussi le cas des directeurs des Forêts (Pelet de la Lozère), des Domaines (Goulard), du Mobilier (Desmazis), des Musées (Denon), des bâtiments (Mounier)⁴¹, des administrateurs des quatre manufactures (Brongniart, Lemonnier, Duvivier, Huet)⁴². Il faut dire que parmi ces hommes, certains (tel Goulard) se sont très rapidement ralliés aux Bourbons et ont même pris part, au Corps législatif, au vote de déchéance de Napoléon⁴³.

L'histoire se répète en 1815 : la plupart des chefs de l'administration de la Maison – déjà conservés un an plus tôt – gardent leurs postes. C'est le cas de Lemonnier à la manufacture des Gobelins⁴⁴, de Duvivier à celle de la Savonnerie⁴⁵, de Huet à celle

36 Dans ce sens AN, O⁵ 49, Arrêté ministériel en vertu duquel 1080 anciens employés de l'ancienne Liste civile toujours employés dans la Maison de Napoléon III, pour lesquels aucune caisse de retraite n'a été instituée sous le règne de Louis-Philippe, sont autorisés à verser à la caisse de vétérance du ministère de la Maison le montant des retenues qu'ils auraient dû subir pour leurs services antérieurs dans la l'administration de la Liste civile de Louis-Philippe, 30 octobre 1854.

37 J. BAILLOU (dir.), *Les Affaires Étrangères et le corps diplomatique français*, Paris, CNRS, 1984, t. I, p. 535.

38 G. THUILLIER, *La vie quotidienne dans les ministères...*, op. cit., p. 156.

39 J.-B.-A. GEORGETTE DU BUISSON, vicomte DE LA BOULAYE, *Notice historique sur M. le duc de Blacas...*, op. cit., p. 9.

40 AN, O³ 605, Arrêté du Lieutenant général du royaume, 18 avril 1814 : « Nous Charles-Philippe, Lieutenant général du royaume, réintégrons provisoirement dans ses fonctions M. de la Bouillierie, trésorier général de la Couronne et nommons une commission pour suivre l'inventaire des valeurs, papiers, livres de comptes et diamants qui sont rentrés au trésor de la Couronne le 15 de ce mois et sur lesquels nous avons fait apposer notre sceau royal ».

41 P. MANSEL, *La cour sous la Révolution, l'exil et la Restauration (1789-1830)*, Paris, Tallandier, 1989, p. 113.

42 AN, O³ 529, Note anonyme sur le personnel de l'intendance générale de la Couronne, mai 1814.

43 AN, O³ 979, Note administrative sur Goulard, juin 1814.

44 AN, O² 201 (109), Courrier de l'administrateur de la manufacture des Gobelins à l'intendant général, 30 mars 1815.

45 AN, O² 201 (112), Courrier de l'administrateur de la manufacture de la Savonnerie à l'intendant général,

de Beauvais⁴⁶, de Brongniart à celle de Sèvres⁴⁷, du célèbre Denon aux Musées⁴⁸, de Desmazis au Mobilier⁴⁹ ou de Pelet de la Lozère aux Forêts de la Couronne⁵⁰. Léger bémol néanmoins : l'ancien intendant général de la Couronne Champagny – équivalent sous le Premier empire du ministre de la Maison du roi sous la Restauration – perd son emploi, mais pour aussitôt rebondir au poste prestigieux d'administrateur des bâtiments de la Couronne⁵¹!

Alors que 1830 s'accompagne de la plus sévère épuration administrative du siècle, les carrières semblent stables encore une fois à la Liste civile. À partir d'août 1830, les biens et les intérêts de la Couronne sont confiés aux soins d'une administration provisoire dirigée par le baron Delaître et chargée de réduire les dépenses à la seule conservation et à l'entretien de la dotation immobilière⁵². Cette structure a pour mission de pourvoir à la gestion de ses biens jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi sur la Liste civile. Bien que les économies à faire nécessitent une réforme de l'administration, les chefs de service sont peu révoqués. Ou alors le sont-ils sans motifs politiques. Et surtout parce qu'ils peuvent faire valoir des droits à la retraite⁵³ ou bien en raison de leur présence très récente à la tête des bureaux⁵⁴ – à l'instar finalement des mesures prises à l'égard du personnel subalterne.

Enfin, en 1852, on constate que la plupart des chefs de division ou de bureau proviennent directement de l'administration de la Liste civile disparue en 1848. Entre temps, ces hommes ont été versés dans les personnels des divers ministères et administrations chargés de l'entretien des anciens biens de la Couronne (Ministère de l'Intérieur, des Travaux publics, administration des forêts de l'État, ministère de l'Instruction publique, ministère de Finances⁵⁵). À partir de 1853, c'est tout naturellement que la plupart de ces fonctionnaires viennent reprendre possession de leurs anciens postes⁵⁶.

28 mars 1815.

46 AN, O² 201 (114), Courrier de l'administrateur de la manufacture de Beauvais à l'intendant général, 29 mars 1815.

47 AN, O² 201 (116), Courrier de l'administrateur de la manufacture de Sèvres à l'intendant général, 29 mars 1815.

48 AN, O² 201 (119), Projet de budget des Musées adressé par Denon à l'intendant général, 1^{er} mai 1815.

49 AN, O² 159 (03), Inventaire des meubles de l'ancien trésorier de la Couronne dressé par Desmazis et adressé à l'intendant général, 4 mai 1815.

50 AN, O² 201 (140), Projet de budget des Forêts de la Couronne adressé par Pelet de la Lozère à l'intendant général, 1^{er} avril 1815.

51 Cette nomination intervient alors même que, rallié aux Bourbons en 1815, Champagny ne souhaite pas, sous les Cent jours, obtenir de poste pouvant le mettre en contact direct avec son ancien maître. Notice « Champagny », in J. TULARD (dir.), *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1987, p. 399.

52 AN, O³ 888, Rapport du secrétaire de la liquidation aux commissaires de la Liste civile, 4 septembre 1830.

53 Dans ce sens, AN, O⁴ 2843, Rapport du secrétaire de la liquidation aux commissaires de la Liste civile, 28 août 1830 : « Messieurs, (...) Vous avez jugé que les services de M. Bordier, chef de la division des pensions de l'intendance générale et de M. Lebouëté, chef de bureau attaché à la même division, sont inutiles, et vous avez en même temps décidé que ces deux employés supérieurs seraient admis à faire valoir leurs droits à la retraite à compter du 1^{er} septembre prochain (...) ».

54 AN, O⁴ 2843, *État des employés de l'intendance générale réformés depuis le 1^{er} août 1830*, 1832.

55 D. SALLES, *La Liste civile...*, op. cit., p. 549.

56 AN, O⁵ 48, Arrêtés de nomination, 8 janvier 1853.

Finalement, les seuls services dans lesquels les épurations semblent très sévères sont les services d'honneur, au sein desquels la fidélité personnelle envers le roi ou l'empereur dépasse tout autre considération.

La réforme y est massive en 1814. Il ne sied pas à la monarchie restaurée d'être servie par les mêmes hommes que l'usurpateur. Le roi émet le souhait que soient rappelés « de préférence à tous autres, les anciens titulaires »⁵⁷ *i.e.* ceux qui détenaient les charges à la Maison avant 1789. Ce phénomène touche tout à la fois le personnel supérieur et inférieur. Un grand nombre d'employés encore propres au service fait l'objet de réformes ou de mises à la retraite anticipées. La cause en est la volonté des nouveaux Grands officiers de la Couronne d'accorder des places à leurs protégés »⁵⁸ et aux personnes qui leur sont vivement recommandées.

On assiste au même phénomène lors de la seconde Restauration : les membres des services d'honneur qui n'ont pas stoppé leurs services lors du retour de l'empereur ; ceux qui se sont donc compromis lors des Cent jours, disparaissent des états de service. Une ordonnance royale du 13 juillet encourage même les Grands officiers à « reprendre parmi eux, ceux seulement que leur conduite, leur position et le besoin qu'on aurait de leurs services, permettraient de rappeler sans inconvénient »⁵⁹. *A contrario*, tous ceux qui ont « pris du service auprès de Buonaparte »⁶⁰ méritent d'être privés d'appartenir au service du roi, sans préavis.

L'histoire balbutie en 1830. Les services d'honneur font l'objet d'une purge. Leurs membres sont bien davantage considérés comme des serviteurs privés de l'ancien roi Bourbon que comme de véritables agents de l'État. À cette considération s'ajoute une nécessité : la nouvelle monarchie doit montrer de la simplicité dans ses mœurs. À titre d'exemple, en 1832 à la Venerie royale, il ne subsiste que 28 des 450 employés de Charles X ! 264 d'entre eux ont été révoqués *ad nutum* sans avoir droit à une quelconque pension. Les autres sont envoyés à la retraite⁶¹. Le sort de l'Écurie illustre aussi ce phénomène : 492 employés sont révoqués entre août 1830 et avril 1831⁶².

À l'évidence, la différence est grande entre ces employés et officiers et ceux de l'administration de la Couronne proprement dite. Seuls les membres des services d'honneur, à chaque changement dynastique, font l'objet de réformes massives. Ces derniers demeurent, dans les faits, une domesticité purement privée. Ils n'occupent aucune fonction publique mais rendent des services à titre privé, *in domo regis*⁶³.

57 P. MANSEL, *La cour sous la Révolution...*, *op. cit.*, p. 116.

58 AN, O³ 894, Rapport du chef de la division de la Maison civile au ministre de la Maison sur le projet de modifications à apporter aux règlements relatifs à la caisse de vétérance, 1827.

59 AN, O³ 894, Rapport du Ministre de la Maison au roi à propos de l'ordonnance royale du 13 juillet 1815, 13 juillet 1815.

60 AN, O³ 606, Lettre du directeur général ayant le portefeuille au Grand Aumônier, 20 juillet 1815.

61 AN, O⁴ 2843, *État des employés de la Venerie ayant moins de dix années de service maintenus en fonction dans la nouvelle Liste civile*, s.d.

62 AN, O³ 420, Papiers de la liquidation de la Liste civile de Charles X, Règlements successifs du 29 août 1830, 1^{er} septembre 1830, 3 septembre 1830, 18 septembre 1830, 9 octobre 1830, 15 novembre 1830, 3 janvier 1831, 23 avril 1831.

63 Opinion de Dupin devant la chambre des députés le 15 avril 1834 contre la proposition de mettre à la

La stabilité du personnel des Listes civiles entre 1804 et 1870 est remarquable. Elle ne concerne pas seulement les agents subalternes, mais aussi le personnel supérieur, comme si cette administration évoluait en marge de la vie politique nationale et perdurait dans ses structures et sa composition malgré ses aléas. Avec toute les précautions d'usage quant à la valeur qu'il faut donner à ces constatations – car les changements de règnes, de dynasties, les différentes révoltes ou révolutions qui émaillent la vie politique du XIX^e siècle doivent en effet être distingués quant à leurs causes, leurs moyens, leurs buts, ce qui condamne peut-être à l'avance toute généralisation complètement satisfaisante –, tentons d'en proposer quelques éléments d'explication.

II. ESSAIS D'INTERPRÉTATION

Deux interprétations sont ici envisageables. Deux interprétations, non pas contradictoires mais complémentaires l'une de l'autre. La première concerne l'épuration des agents subalternes ; la seconde celle des agents supérieurs.

En premier lieu, la Liste civile est une véritable administration de l'État et ses agents, pour la plupart, de véritables agents publics. À ce titre, et comme ailleurs, les épurations y sont plutôt douces. Excepté le service domestique de la Maison du souverain proprement dit, ses agents, tout particulièrement les employés inférieurs, apparaissent toujours préservés de la tourmente politique. En cela, l'administration de la Couronne illustre la permanence de la fonction publique. Elle participe du fonctionnarisme et apporte sa pierre à l'érection progressive du statut des fonctionnaires au XIX^e siècle, laquelle marche de pair avec la continuité de l'État par-delà les fracas de la vie politique.

Toutefois, il convient de préciser qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne reconnaît officiellement ses agents comme appartenant à l'État. Cette appartenance doit donc se déduire d'un faisceau d'indices constitué, entre autres, par la similitude de leur régime de nomination, d'avancement, disciplinaire et de retraite avec celui des employés de l'État. Or, sous cet angle, il ressort que les agents de la Couronne sont manifestement recrutés⁶⁴, promus⁶⁵, sanctionnés⁶⁶, mis à la retraite⁶⁷, comme ceux de l'État. En outre, un autre indice essentiel se dégage : ces employés sont épurés de façon à peu près similaire à ceux des autres administrations publiques où finalement, tout au long du siècle, les basse et moyenne administrations jouissent d'une grande stabilité des emplois⁶⁸ et d'un renforcement de leurs positions personnelles⁶⁹.

En second lieu, plus qu'une administration étatique, la Liste civile apparaît telle une administration de l'intime. Sa nature est particulière, *sui generis* ; elle subit une tension continue entre une dimension publique et une dimension privée.

charge de l'État la liquidation des pensions accordées par Charles X et ses prédécesseurs sur la caisse de vétérance de la Liste civile. A. (dit Aîné) DUPIN, *Traité des apanages avec les lois sur la liste civile et la dotation de la Couronne*, Paris, Joubert, 1835, p. 283.

64 D. SALLES, *La Liste civile...*, *op. cit.*, p. 488-514.

65 *Ibid.*, p. 515-531.

66 *Ibid.*, p. 533-538.

67 *Ibid.*, p. 551-579.

68 A.-F. VIVIEN, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1859, t. I, p. 261.

69 G. SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, 1997, p. 481.

Les preuves sont nombreuses. Elles résident, entre autres, dans l'utilisation patrimoniale et affranchie de contraintes de ses deniers⁷⁰, dans son régime d'exploitation et de gestion⁷¹, dans les modalités étonnantes de jouissance des biens qu'elle administre – lesquelles ressemblent à s'y méprendre à un quasi droit de propriété⁷². Elles résident également dans l'autonomie financière⁷³, *i.e.* budgétaire et comptable, dont elle bénéficie sans discontinuer tout au long de son existence. Tous ces éléments concourent à faire de la Liste civile et de son administration non pas seulement les instruments du déclassement du monarque et de sa fonctionnarisation⁷⁴ – c'est-à-dire, au regard de son statut avant 1789, de sa transformation en organe dont la fonction est totalement incluse dans la fonction étatique –, mais également une sorte d'enceinte inviolable et sacrée où rien ne peut venir l'atteindre.

À l'évidence, la modeste ampleur des épurations à la Liste civile participe de cette dimension privée de l'institution et de son émanation administrative. Quel qu'il soit, le Prince demeure identifié à la chose publique au XIX^e siècle. Son individualité résume encore en quelque sorte l'État. Aussi, continue-t-il de vivre sur la richesse publique, mais dorénavant de façon encadrée et limitée. C'est d'ailleurs la raison d'être de l'octroi de la Liste civile à partir de 1789. Pour autant, la prééminence institutionnelle du roi ou de l'empereur est réelle ; son prestige est grand ; son droit historique au commandement subsiste à un arrière-plan mystérieux derrière son investiture constitutionnelle – ce que Burdeau appelle son « droit propre »⁷⁵. Suprême, sa fonction continue de l'identifier avec l'État. C'est le cas bien sûr sous le Premier empire, mais aussi sous la Restauration lorsque l'autorité réside tout entière dans la personne du roi, sous la monarchie de Juillet quand le roi est de plain-pied avec les autres pouvoirs⁷⁶, ou encore sous le Second empire dont les assemblées ne sont qu'un masque du pouvoir personnel de Napoléon III⁷⁷.

Dès lors, la Liste civile bénéficie d'un statut unique, à l'abri de la tourmente. Il en va de la stabilité et de l'inviolabilité du trône en un siècle où s'affirme notamment le parlementarisme. Placé au-dessus des institutions, irresponsable, le souverain ne doit (et ne peut) jamais être atteint à propos de l'emploi et l'usage des biens et deniers de la Couronne. Son ministre – ou son intendant général en l'absence de ministre de la Maison – est irresponsable politiquement et dépourvu de toute influence. Mandataire privé et homme de confiance – même lorsqu'il est paré du titre de « ministre » sous la Restauration et le Second empire –, l'administrateur de la dotation est le premier officier de la Maison et jamais un homme d'État. Il n'entretient aucune relation avec les chambres. De même que mettre en œuvre sa responsabilité reviendrait à l'aller chercher sur le trône, entreprise impossible au regard de la séparation des pouvoirs. Autorité

70 D. SALLES, *La Liste civile...*, *op. cit.*, p. 238-306.

71 *Ibid.*, p. 333-367.

72 *Ibid.*, p. 306-332.

73 *Ibid.*, 603-664.

74 Dans ce sens, voir notre article « Un impensé constitutionnel révolutionnaire. L'exemple de la Liste civile », *Cahiers poitevins d'histoire du droit...*, *art. cit.*, p. 260-262.

75 G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1969, t. V, p. 114.

76 P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1849)*, Paris, Sirey, 1854, p. 151.

77 Y. GUCHET, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1974)*, Paris, Economica, 1993, p. 190.

stable et modératrice, la monarchie doit rester toujours en dehors des critiques et à l'abri des attaques. L'irresponsabilité du Prince se double de celle de son ministre intime. Ce dernier n'apparaît pas au rang des ministres politiques qui, depuis 1789, sont placés sous le contrôle de la Nation, répondent de leurs actes et rendent compte de l'utilisation des fonds publics. Les comptes de la Liste civile sont secrets, son budget opaque, ses affaires domestiques. La coutume constitutionnelle la protège. Par passivité, courtoisie ou convenance à l'égard du trône, le gouvernement ou les chambres ne cherchent jamais à percer ses secrets et à connaître les ressorts de son administration. Cette pratique résulte classiquement d'un élément de fait et d'un élément psychologique⁷⁸. Le premier tient en la révérence et la passivité récurrentes manifestées par les pouvoirs publics à l'égard du principe monarchique : au nom d'une certaine idée de la dignité du trône, les chambres ne s'immiscent jamais dans les affaires de la Liste civile. Le second consiste en leur croyance que la déférence à l'endroit de la Couronne procède nécessairement d'un principe obligatoire. Or sans doute ce sentiment existe-t-il sous les règnes autoritaires des Bonaparte, sous les deux Restaurations, et même sous le règne de Louis-Philippe dont, pour d'aucuns, la « haute stature (...) rejaillit sur tout ce qui l'entourne et tout ce qui l'approche »⁷⁹.

Ces mêmes raisons expliquent que son personnel supérieur, contrairement à ailleurs, ne soit pas ou très peu épuré à chaque changement de règne. L'institution est déconnectée du Politique et il en va de même pour sa figure administrative. Là est l'ambivalence de la Liste civile : elle est une administration certes publique, mais aussi une structure éloignée de la sphère publique et préservée de toute ingérence extérieure quant au fonctionnement de la Maison ou de ses finances. Hors du cadre des administrations contrôlées par l'État, elle figure un organe de gestion et non de gouvernement. Dès lors, si en tant qu'institution, la Liste civile constitue une sorte de domaine réservé d'un monarque qui ne s'appartient pourtant toujours pas, en tant qu'administration (publique), elle constitue un refuge maintenu à l'écart de la vie politique. Un refuge dont l'épuration du personnel ne se justifie aucunement politiquement, même dans ses plus hautes sphères. La cause en est que, plus qu'ailleurs, les missions de ce personnel ne sont jamais politiques, mais toujours domestiques, quels que soient le grade ou la fonction considérés.

78 J. CHEVALIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, nov.-déc. 1970, n° 6, p. 1377.

79 P. DUVERGIER DE HAURANNE, *Des principes du gouvernement représentatif*, Paris, Tessier, 1838, p. 39.