



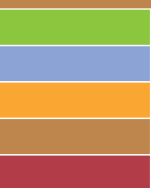
CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

HISTOIRE ET MÉMOIRE

Conférences « Vincent Wright »

Volume 3



La
documentation
Française

Conférences « Vincent Wright »

Volume 3

CONSEIL D'ÉTAT

COMITÉ D'HISTOIRE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Conférences « Vincent Wright » Volume 3

Préface de Martine de BOISDEFFRE

Coordination éditoriale

Claire SIBILLE-DE GRIMOÛARD,
directrice de la bibliothèque et des archives

Charline LE FIER DE BRAS,
chargée de mission à la direction de la bibliothèque et des archives

Créé en 2001, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a été investi d'une triple mission :

- Entreprendre et promouvoir des travaux de recherches sur l'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative et du droit public ;
- Promouvoir l'organisation de colloques et de journées d'études relatifs aux mêmes thèmes ;
- Diffuser ses travaux auprès des instances spécialisées et assurer leur promotion auprès du plus large public.

À cet effet,

- Le Comité d'histoire recueille les témoignages d'anciens membres du Conseil et constitue des archives orales, déposées aux Archives nationales ;
- Il encourage la recherche en décernant, tous les deux ans, un prix de thèse distinguant une recherche originale, dont il favorise la publication ;
- Il organise également plusieurs conférences par an, dans le cadre du cycle des conférences « Vincent Wright ».

Conseil d'État

1 Place du Palais-Royal 75001 Paris

comite-histoire@conseil-etat.fr

Tél. 01. 40. 20. 81. 31

<http://www.conseil-etat.fr>

Illustrations en couverture :
Lithographie P. Benoist © Conseil d'État

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

(Composition au 1^{er} janvier 2019)

Présidente :

Martine de BOISDEFFRE, conseillère d'État

Membres du conseil scientifique :

Éric ANCEAU, maître de conférences à l'université Paris-Sorbonne

Bernard BARBICHE, professeur honoraire à l'École nationale des Chartes

Jean BARTHÉLEMY, ancien président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Grégoire BIGOT, professeur à l'université de Nantes

Jean-Claude BONICHOT, conseiller d'État

Marc BOUVET, professeur à l'université d'Angers

Alain CHATRIOT, professeur au Centre d'histoire de Science-Po

Michel COMBARNOUS, président de section honoraire au Conseil d'État

Jean-Marie DELARUE, conseiller d'État honoraire

Pierre FANACHI, conseiller d'État honoraire

Yves GAUDEMET, professeur émérite de l'université Paris II Panthéon-Assas

Pascale GONOD, professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Jean-Pierre MACHELON, professeur émérite de l'université Paris Descartes, doyen honoraire de la faculté de droit

Jean MASSOT, président de section honoraire au Conseil d'État

François MONNIER, directeur d'études à l'École pratique des hautes études

Terry OLSON, conseiller d'État

Bernard PACTEAU, professeur des Universités honoraire

Manon PERRIÈRE, auditeur au Conseil d'État

Etienne PICARD, professeur émérite de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Benoît PLESSIX, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

Denis SALAS, secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice

Marc SANSON, conseiller d'État

Katia WEIDENFELD, premier conseiller au tribunal administratif de Paris, professeur à l'École nationale des chartes

Secrétaire scientifique :

Claire SIBILLE-DE GRIMOÛARD, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État

Sommaire

Préface	9
Martine de BOISDEFFRE	
La justice royale et la construction de l'État en France au Moyen Âge XIII ^e - XV ^e siècles	13
Françoise AUTRAND	
Conseils et conseillers en France de Louis XI à François I ^{er}	25
Cédric MICHON	
L'expérience de la polysynodie (1715-1718)	67
Alexandre DUPILET	
Le Conseil d'État et le gallicanisme : une contribution à l'histoire du droit administratif	75
Nicolas SILD	
Les membres du Conseil d'État en 1848 : de la continuité en temps de Révolution	103
Marc BOUVET	
Prosper de Chasseloup-Laubat au Conseil d'État	117
Bernard PACTEAU	
René Worms, sociologue et juriste (1869-1926)	147
Pierre FANACHI	
Le Conseil des prises	163
Pierre FANACHI	
Le Conseil d'État durant le premier conflit mondial	187
Raphaël MATTA-DUVIGNAU	
République jacobine, déconcentration ou décentralisation ? Réflexions administratives et législatives autour du retour de l'Alsace-Lorraine à la France	225
Joseph SCHMAUCH	
Le retour à la France des départements d'Alsace-Lorraine	241
Jean-Marie WOEHLING	
La pension militaire et l'émergence du droit à réparation 1914-1939	251
Pascal MOUNIEN	
L'Ordre des avocats aux Conseils pendant les deux guerres mondiales	263
Jean BARTHÉLEMY	

Parcours professionnel et regard sur le Conseil d'État de la huitième femme entrée au Palais-Royal Marie-Aimée LATOURNERIE	317
De l'Europe des 9 à l'Europe des 27 Jean-Louis DEWOST	323
Index des noms	333
Liste des auteurs	343



Préface

Martine de BOISDEFFRE

Ce nouveau recueil des conférences « Vincent Wright », que le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a le plaisir de vous présenter, rassemble une quinzaine de contributions données entre 2015 et 2018. Les historiens, juristes et acteurs de la vie administrative contemporaine qui en sont les auteurs abordent une grande variété de sujets, du Moyen Âge à nos jours.

Ce volume aborde tout d'abord l'histoire institutionnelle au Moyen Âge et à l'époque moderne, à travers les trois conférences de Françoise Autrand, Cédric Michon et Alexandre Dupilet.

Si une idée fait l'unanimité au Moyen Âge, c'est bien que la justice est le but de l'État, sa raison d'être, sa justification, avant de devenir sa force. Françoise Autrand démontre comment cette exigence s'est imposée aux rois tels Saint Louis ou Charles V ainsi qu'au Parlement, « cour capitale et souveraine du royaume » farouchement attachée à défendre la souveraineté royale. Avec la publication de la grande ordonnance de Charles VII « pour la réformation de la justice », en 1454, force est de constater que la justice à la fin du Moyen Âge n'est plus seulement le but, qu'au fil des ans elle est devenue la force de l'État.

Au cours de la première modernité, si la cour est le centre du pouvoir politique, le Conseil du roi reste le principal organe de gouvernement, l'influence des grands officiers dépendant par exemple très largement de leur présence ou non en son sein. Cédric Michon s'intéresse ainsi aux principaux conseillers de François I^{er} et s'efforce de mettre au jour les logiques qui président à leur choix, leurs origines géographiques aussi bien que leur profil social et culturel et enfin la maîtrise royale du Conseil.

Alexandre Dupilet étudie pour sa part le système institutionnel passé à la postérité sous le nom de polysynodie. Souvent dénigrée, cette tentative de réforme des institutions de 1715 à 1718 offre un point de vue privilégié pour comprendre le fonctionnement de l'État moderne et de son administration à l'aube du Siècle des Lumières.

Au XIX^e siècle, la règle générale veut qu'à chaque changement de régime, le Conseil d'État, toujours placé à proximité du pouvoir politique central, soit menacé dans son existence, réorganisé et épuré sévèrement. Toutefois, la Révolution de Février 1848 affecte peu le Conseil d'État qui, en 1848, reste celui de la monarchie de Juillet. Pour Marc Bouvet, la profonde professionnalisation de l'institution sous le régime orléaniste

précédent explique que la grande majorité des conseillers d'État et maîtres des requêtes en service ordinaire aient été maintenus, même si les mouvements de personnels avec les sortants, les promus et les entrants sont révélateurs du moment 1848. Nicolas Sild retrace quant à lui comment la Haute Assemblée, prenant le relais des parlements de l'Ancien Régime, perpétue l'héritage du gallicanisme en défendant l'indépendance de la France à l'égard de la papauté et en assurant la subordination de l'Église de France à l'État. Héritage de l'ancienne monarchie française, le gallicanisme désigne au XIX^e siècle le régime des cultes instauré par le Concordat de 1801. Au lendemain de la Révolution française, le Conseil d'État a été naturellement érigé en gardien de cette organisation étatisée des cultes.

Pour le XX^e siècle, pas moins de cinq contributions concernent les deux conflits mondiaux. Si la guerre détruit, elle apporte également de nombreuses innovations en matière juridique. L'exemple le plus flagrant de cette assertion réside dans la pension militaire, qui demeure une véritable institution du droit social depuis les temps les plus reculés. Pascal Mounien étudie la jurisprudence relative au contentieux des pensions militaires depuis l'entre-deux-guerres. Raphaël Matta-Duvignau décrit pour sa part comment le Conseil d'État, confronté aux exigences de l'action et aux contraintes du premier conflit mondial, s'est réorganisé pour continuer à remplir ses missions. De fait, les registres des sections administratives et contentieuses permettent d'observer une activité d'une très grande intensité, les volumes des affaires traitées étant significatifs. Les conférences de Joseph Schmauch et de Jean-Marie Woehrling s'attachent quant à elles à la réintroduction, en novembre 1918, d'une culture et des usages français dans des départements d'Alsace-Lorraine ayant évolué pendant un demi-siècle dans un cadre politique et juridique différent. Enfin, Jean Barthélémy explique en quoi l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation a su répondre aux attentes de la Nation en guerre, aussi bien entre 1914 et 1918 qu'entre 1940 et 1944, en remplissant jour après jour sa triple mission d'auxiliaire privilégié des deux juridictions suprêmes, de défenseur des justiciables devant ces juridictions et de protecteur des droits fondamentaux de ses membres.

L'ouvrage accorde en dernier lieu une large place aux approches biographiques. La contribution de Bernard Pacteau veut souligner ce que le Conseil d'État et son histoire doivent à Prosper de Chasseloup-Laubat au fil des régimes politiques qu'il a ainsi traversés et servis, jusqu'à contribuer à la loi du 24 mai 1872. Pierre Fanachi retrace le parcours de René Worms, sociologue et juriste, qui, après un bref passage au barreau de Paris, rentre en 1893 au Conseil d'État, où il restera jusqu'à sa mort en 1926, en qualité de rapporteur à la section du Contentieux. La contribution sur René Worms est suivie d'un texte sur le Conseil des prises, juridiction administrative spécialisée chargée de juger la validité des prises maritimes en temps de guerre, et dont René Worms avait été nommé membre en 1907 alors qu'il était maître des requêtes. Marie-Aimée Latournerie, huitième femme entrée au Palais-Royal, présidente de la Cour administrative d'appel de Lyon de 1991 à 1993, présidente de la section du Rapport et des études de 2000 à 2002, évoque quelques souvenirs de son parcours professionnel au Conseil d'État, de juin 1963 à décembre 2002. L'ouvrage se conclut avec le très beau témoignage de Jean-Louis Dewost, jurisconsulte du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne de 1973 à 1987 puis directeur général du service juridique de la Commission européenne sous les présidences successives de Jacques Delors, Jacques Santer et Romano Prodi, de 1987 à 2001.

Comme dans les deux précédents volumes, les textes publiés ont été classés dans l'ordre chronologique des sujets traités et non dans l'ordre du prononcé des conférences. Un index des noms de personnes citées permet des recherches transversales, au-delà de la présentation linéaire des différentes contributions. Le but de cette publication est de rappeler aux universitaires, historiens et/ou juristes, sociologues, archivistes, ainsi qu'aux membres du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, que les sources abondent, qu'elles restent à explorer et que l'histoire de la juridiction administrative est loin d'avoir été entièrement écrite. Puisse le présent ouvrage susciter des vocations chez les chercheurs et permettre d'ouvrir à la connaissance du plus grand nombre la très riche histoire qui caractérise le Conseil d'État !

La justice royale et la construction de l'État en France au Moyen Âge XIII^e - XV^e siècles

Françoise AUTRAND

Sans vergogne, je vais commencer cette causerie par une citation latine, extraite de *La Cité de Dieu* de saint Augustin.

Remota justitia quid sunt regna nisi magna latrocinia ?

Traduction littérale : « Sans la justice que sont les royaumes sinon de grandes entreprises de brigandage ? » Ou bien en plus énergique mais tout aussi fidèle : « Sans la justice l'État, c'est du grand banditisme ! »

Sévère avertissement que l'on ne se privait pas au Moyen Âge de faire retentir aux oreilles des princes. Car s'il y a en ce temps une idée sur laquelle l'accord est unanime, c'est bien que la justice est le but de l'État. Elle est sa raison d'être. Elle est sa justification. Cette exigence s'est imposée aux rois tels Saint Louis ou Charles V ainsi qu'au Parlement, « cour capitale et souveraine du royaume » farouchement attachée à défendre la souveraineté royale. Mais a-t-elle eu le même sens du commencement à la fin des derniers siècles du Moyen Âge ?

Saint Louis, sous son chêne

Saint Louis, bien sûr. Vous avez tous, au fond de votre mémoire d'écolier, l'image de Saint Louis sous son chêne, rendant la justice à tout venant, devant le château de Vincennes.

Cette image nous vient de Joinville. Mais Joinville nous a aussi conservé d'autres souvenirs, à propos du roi et de sa justice. En voici un.

L'histoire se passe en 1254. Le roi, qui était parti en croisade en 1248, regagnait la France après une absence de six ans. Une absence qui, aux yeux de certains, passait presque pour une désertion. Pendant qu'il était en Égypte ou en Syrie, Louis n'oubliait-il pas ses devoirs de roi ? En tout cas, à peine débarqué sur le sol provençal, il se les entendit vertement rappeler, dans un sermon prononcé à Hyères, par la bouche d'un frère mineur, Hugues de Barjols : la pire faute que puisse commettre un roi, tonnait le franciscain, est le « défaut de justice ». Et « que le roi prenne bien garde de faire si bien justice à son peuple qu'il en garde l'amour de Dieu ! Sans quoi Dieu lui ôterait le royaume de France ».

L'algarade laissa Joinville et ses compagnons éberlués.

Le roi, lui, la prit bien. C'est que le véhément prédicateur était un franciscain.

Or, les franciscains, comme les dominicains, avaient toute la confiance du roi. Ces ordres mendiants représentaient alors la pointe de la modernité. Leurs religieux étaient des hommes de savoir.

Dans l'esprit de ces théologiens, grands lecteurs de saint Augustin, que représentait le mot « justice » ? Par essence une vertu, et même une vertu cardinale. Pour le roi, comme pour les « mendiants », la justice sera l'exigence morale à imposer avant tout dans l'administration du royaume.

Quoi qu'ait pu dire l'opposition conservatrice du temps, les frères mendiants n'étaient pas seuls à conseiller le roi. Dans l'entourage de Louis se trouvaient aussi des clercs et des chevaliers. Certains étaient passés par les Écoles. Mais la science de ces conseillers n'était pas identique à celle des dominicains ou des franciscains. Ils appartenaient à un autre univers intellectuel : celui du droit, plus précisément du droit savant.

Le renouveau du droit romain était parti de Bologne au siècle précédent. Mais la France s'y était mise vite et bien. Au XIII^e siècle, les maîtres de l'université d'Orléans – où était enseigné le droit civil alors que Paris devait se cantonner au droit canon – rivalisaient avec les grands juristes bolonais. À leur suite, les maîtres français ne se contentent pas de commenter le *Code Justinien*, ils cherchent aussi à adapter le droit romain à la société contemporaine.

Dans ce système de pensée que devient la justice ?

C'est clair : elle devient la chose du roi.

Pour le droit romain la plénitude du pouvoir judiciaire appartient à l'empereur. Les légistes français substituent le roi à l'empereur et déclarent que « toute justice émane du roi ».

Pour ces légistes donc, la justice est essentiellement un attribut de la souveraineté.

Une exigence morale, un attribut de la souveraineté, l'idée de justice pouvait présenter plusieurs faces, dans l'entourage du roi. On le voit, la réflexion sur la justice, au XIII^e siècle, était plus riche que ne laisse à penser l'image mythique de Saint Louis sous son chêne.

La politique royale en matière de justice en est une autre preuve.

En 1254, sur la longue route qui le ramène d'Hyères à Paris, le roi a le temps de remâcher les paroles d'Hugues de Barjols. De plus, après six ans d'absence, il voit le royaume d'un œil nouveau. Les vices de l'administration royale ne lui échappent pas. D'autant plus que les enquêtes qu'il a ordonnées ont recueilli les doléances des sujets. Comme l'a dit frère Hugues, il faut extirper le mal du royaume. Il faut réformer.

Deux mois à peine après le retour du roi à Paris paraît la *grande ordonnance de réforme du royaume de décembre 1254*.

Cette ordonnance a pour but de mettre fin aux abus commis par les agents de la royauté et de leur dicter une conduite nouvelle. Désormais, ils devront rendre justice à tous, aux pauvres comme aux riches, refuser tout cadeau ou tout prêt fait à eux ou à leur famille. Ils ne devront lever aucune amende sans

jugement, considérer comme innocent tout accusé non condamné. Il leur sera interdit d'empêcher le transport des blés, etc.

Un texte fourre-tout mais où deux grandes lignes se dessinent : il faut moraliser l'administration royale et il faut la contrôler. Progrès de la justice et progrès de l'État vont de pair.

L'ordonnance de 1254 n'a sans doute pas eu de grands effets immédiats. Mais dans les siècles suivants, elle a servi de référence pour exiger le progrès du service public, en évoquant « le bon temps du saint roi Louis ».

Dans le présent, le plus important était la justice. Mais réformer la justice n'était pas des plus simples.

Il n'y a pas alors en France une seule justice. Il y a les justices ecclésiastiques et les justices seigneuriales, celles des villes, celles des seigneurs dans leurs terres et celle du domaine royal. Et enfin la justice du roi.

Toucher à l'une ou à l'autre provoque des tempêtes. Comme le montre l'histoire d'Enguerran de Coucy.

L'affaire se passe dans l'été 1259.

Le sire de Coucy est un grand personnage qui cousine avec les premiers vassaux du roi. Ses terres voisinent avec celles du monastère Saint-Nicolas-au-Bois. Or, trois jeunes gens, des nobles flamands, pensionnaires de l'abbaye (donc clercs), ont eu la mauvaise idée d'aller braconner dans les bois du sire de Coucy. Les gens du sire de Coucy les ont pris en flagrant délit et pendus sans autre forme de procès. L'abbé porte plainte au roi qui mande Enguerran à comparaître au Parlement. L'irascible seigneur récusé le Parlement en disant qu'il a le droit de n'être jugé que par ses pairs.

Et le « conseil » du sire de Coucy expose la position de son client : l'accusé affirme que la pendaison n'a pas été faite sur son ordre. Il est prêt à prouver qu'il dit vrai « par bataille » mais il refuse de se soumettre à une preuve par enquête.

Peut-être faut-il expliquer ces procédures. La procédure par gage de bataille, c'est le duel judiciaire. L'accusé offre d'affronter son adversaire en champ clos, façon de dire qu'il est prêt à mourir pour prouver son bon droit. L'enquête, c'est la procédure nouvelle inspirée du droit romain et reconnaissant pour preuves des textes écrits ou des témoignages.

Fureur du roi. Il rejette la requête d'Enguerran et le fait conduire en prison au Louvre tandis qu'une enquête est conduite par deux membres du Parlement. Finalement, Enguerran est condamné à une lourde amende (10.000 livres). Il doit donner le bois du crime à l'abbaye et s'engager à partir trois ans en Terre sainte, promesse dont il est relevé deux ans plus tard moyennant 12.000 livres.

Cette affaire est sûrement à l'origine d'une décision royale mémorable. En 1261, le jour de la Chandeleur paraît un mandement royal adressé à ses officiers de justice, baillis et sénéchaux, et valable dans son domaine : le roi interdit le duel judiciaire. Et le remplace par la procédure d'enquête « par preuves de témoins et de chartres » c'est-à-dire d'écrits. Nota Bene que cette décision royale ne doit avoir cours que dans le domaine royal, pas dans les terres des grands seigneurs et que le texte n'est pas une ordonnance prise en Conseil du roi où elle ne serait pas passée. C'est un simple mandement, le 49.3 de Saint Louis !

Car la mesure suscite une levée de boucliers.

Pourtant, peu à peu, on s'y fait. Peu à peu, les plaideurs, mécontents d'un jugement, plutôt que de provoquer en duel leur juge, font appel à un tribunal royal et, en dernier ressort, à son Parlement, la cour de justice du roi, sa cour « capitale et souveraine » qui siège au Palais de la Cité à Paris.

Pourquoi ce succès de la justice royale ? Tout simplement parce que les justiciables ont choisi la qualité des juges royaux et la modernité des procédures nouvelles.

La justice du roi, ce sera le choix des Français.

La justice, le choix du roi Charles V

Laissons couler les années et arrivons au ^{xiv}^e siècle, au temps de Charles V, le sage roi.

Le ^{xiv}^e siècle, c'est la guerre de Cent Ans. D'abord sa première phase, celle des désastres militaires français. L'un des pires étant la bataille de Poitiers – 19 septembre 1356 – au cours de laquelle le roi, Jean le Bon, est fait prisonnier et emmené en Angleterre. S'ensuivent quatre années de dures crises au terme desquelles est conclu le traité de Brétigny. Ses clauses ? Le roi Jean est libéré contre une écrasante rançon. La France cède à l'Angleterre une grande Aquitaine, allant de la Loire aux Pyrénées, en plus de Calais, des comtés de Guines et de Ponthieu. Le roi d'Angleterre tiendra en toute souveraineté ces provinces qui couvrent le tiers du royaume. Il renonce à la couronne de France.

La paix est jurée à Calais le 24 octobre 1360. Mais l'échange des renonciations, à la couronne de France pour Édouard III, à la souveraineté pour le roi Jean est remis à plus tard. Plus tard étant devenu les calendes grecques, les renonciations n'ont jamais été échangées. Pourtant, de fait, le roi de France a bel et bien renoncé à exercer sa souveraineté dans les territoires perdus.

Exercer la souveraineté, pratiquement en quoi cela consiste-t-il ? Chacun le sait en ce temps : c'est juger en appel et en dernier ressort.

Et là, aucun doute. Depuis que la paix a été jurée, le Parlement de Paris, « la cour capitale et souveraine du royaume », ne reçoit plus en appel de causes venant des provinces cédées. Impossible de l'ignorer. Car chaque année, à la fin de la session du Parlement, le premier président fait proclamer à haute voix, devant la table de marbre du Palais de la Cité, l'ordre de passage des appels venus des quatre coins du royaume. Or, les provinces cédées à l'Angleterre sont supprimées de ce « rôle des assignations ».

Le sens est clair : la souveraineté se confond avec le ressort du Parlement. La justice royale définit l'espace sur lequel s'étend le royaume.

Si la justice se retire, il n'y a plus d'État.

Voilà pourquoi, à l'étonnement général, la guerre qu'entreprend Charles V pour reconquérir les provinces perdues commence par un acte de procédure lorsque



le roi de France décide de recevoir en sa cour de Parlement les appels venus de l'Aquitaine devenue anglaise. Ce qui est connu sous le nom des appels gascons.

Voici l'affaire :

Le roi d'Angleterre avait regroupé ses possessions continentales en une vaste principauté d'Aquitaine, confiée à son fils aîné, Édouard, le victorieux et glorieux prince de Galles, qu'on appelle le Prince noir.

En janvier 1368, le Prince a la fâcheuse idée de lever un impôt. Or, les sujets aquitains renâclent.

Le comte d'Armagnac, sommé de lever le fouage sur ses terres, proteste et finit par faire appel « de Monseigneur le Prince au roi de France comme à seigneur souverain du duc et de tout le duché de Guyenne », appel qu'il dépose au Parlement, le 2 mai 1368. Il sera bientôt suivi par un grand nombre de barons et de seigneurs, de villes et de communautés et même de simples particuliers.

La cour de justice du roi pouvait-elle, devait-elle, recevoir cet appel ?

C'est au roi et à son Conseil de répondre à cette question. Pour le faire, Charles V prend son temps. Il interroge les juristes de son Conseil puis ceux de la cour pontificale d'Avignon. Il demande l'avis des plus célèbres écoles de droit, Orléans, Toulouse, Montpellier, et surtout Bologne. Les réponses se font un peu attendre mais elles arrivent, solidement argumentées et clairement articulées. Fondées sur le droit civil et sur le droit canon, elles sont unanimes : les « ressort et souveraineté » n'ont pas cessé d'appartenir au roi de France.

Le roi peut donc déclarer publiquement qu'il reçoit les appels gascons, qu'il le fait « à bonne et juste cause », que c'est son droit et, mieux, son devoir. Car s'il ne le faisait pas, ce serait un « déni de justice » (et un péché mortel).

Quelques mois passent.

Enfin, le 28 décembre 1368, Charles V en son Conseil décide d'ajourner le Prince à comparaître en personne au Parlement le 2 mai 1369. On va donc lui adresser des lettres de citation comme à n'importe quel plaideur. Deux dignes personnages, le juge-criminel de la sénéchaussée de Toulouse et un chevalier et bailli royal, se chargent de porter le message à Bordeaux. L'un d'eux en donne lecture à haute voix. On l'écoute dans un grand silence. Le Prince reste un moment sans voix. Son visage change de couleur. Enfin sa réponse tombe, « grande et fière », raconte Froissart : « Nous irons volontiers à Paris au jour dit puisqu'il nous est ainsi commandé par le roi de France mais ce sera le bassinet en tête et avec soixante mille hommes en notre compagnie ».

Sur le chemin du retour, malgré le sauf-conduit du sénéchal de Guyenne, les deux messagers kamikazes sont capturés, jetés en prison et assassinés.

Le 2 mai 1369, dans la grande salle du Palais de la Cité à Paris, ce fut un grand branle-bas d'huissiers et de greffiers, de clerks et de procureurs, car le Parlement enregistrait les appels gascons. Le Prince, lui, ne vint pas, ni avec ni sans bassinet, et n'envoya ni réponse ni procureur.

La guerre déjà avait commencé.

Une déclaration de guerre en forme de citation à comparaître en justice, les Anglais n'avaient jamais vu cela. Ils en firent des gorges chaudes. Le monde de

l'épée et de la victoire qui chantait les prouesses et la gloire du Prince, se gaussa de Charles V, de ses légistes et de ses parchemins. On l'appela le « royal attorney ». Les Anglais pouvaient bien rire de voir une question de haute politique analysée comme un cas étudié à l'Université et discutée comme un procès au Parlement, Charles V, roi des juges et des avocats, collait bien à la pensée politique du temps.

C'est que, depuis quelque temps, la façon de penser le pouvoir avait radicalement changé.

Tout est venu d'Aristote. Ou plutôt tout est venu de saint Thomas d'Aquin, et de ses commentaires d'Aristote inspirés par son dessein de concilier foi et raison.

Ainsi pour l'État. Saint Thomas reproduit textuellement la formule : « l'homme est un animal politique », *homo naturaliter animal politicum et sociale est*. L'origine de l'État est naturelle puisqu'elle découle de la nature sociale de l'homme. La conséquence pratique est la distinction des deux pouvoirs civil et religieux et l'affirmation de l'autonomie et de la légitimité de l'État face au pouvoir religieux.

Et pour la justice. Saint Thomas reprend les définitions des Anciens. La justice est une vertu cardinale mais elle ne se confond pas avec la miséricorde qui est une autre vertu. La justice, est, comme l'ont définie les Romains « la volonté constante d'attribuer à chacun son droit », *jus suum unicuique tribuere*. Elle n'a pas besoin d'être surnaturelle pour être légitime. Comme l'État, elle est autonome.

Au XIV^e siècle, les idées de Thomas d'Aquin et sa glose de la *Politique* d'Aristote sont généralement admises chez les intellectuels. Mais dans la société politique ? Les juristes, passés par les universités de Paris ou d'Orléans ne sont ni seuls ni même majoritaires à compter dans les cercles du pouvoir.

La volonté de Charles V fut alors de faire passer ces conceptions nouvelles de l'État et de la justice, du monde du savoir au monde du pouvoir.

Du coup, les Anglais, qui raillaient Charles V en l'appelant le roi des avocats, auraient aussi bien pu l'appeler le roi des intellectuels.

D'abord parce que, au spectacle des tournois, il préfère la conversation avec ses amis savants, tout un cercle d'intellectuels qu'il retrouve souvent en fin de journée, avant l'heure du repas du soir pour lire et discuter. Ce groupe, je l'appelle volontiers le *club du roi*, parce que c'est un cercle de débat et de réflexion sur des sujets politiques.

Au club du roi, on lit et on commente des livres. Ce sont, à coup sûr, des livres de science politique et de ces traductions que le roi a commandées. Lesquelles ? En premier lieu Aristote. On sait que le roi lisait chaque jour quelques pages de la Bible et quelques pages d'Aristote. Ne serait-il pas bon que les hommes de pouvoir en fassent autant, tous, même les vaillants chevaliers qui sont nuls en latin ?

Donc au travail les traducteurs ! Et quel travail ! Passer du latin au français n'est pas facile. On manque de mots. Il faut donc en inventer et pour que les lecteurs s'y retrouvent récapituler les mots nouveaux dans des lexiques. Et c'est ainsi que « aristocratie » et « démocratie », « monarchie » et « oligarchie », « économie » font leur entrée dans la langue française mais aussi « définition » et « différence », « prodigalité » et « rectitude », « sujet » et « objet ».

Au club du roi, les débats étaient vifs. La présence du roi n'empêchait pas chacun d'exprimer son avis librement, voire vertement. Comment le savons-nous ? Grâce à un livre qui fut non seulement commandé mais même inspiré par Charles V. Ce livre, c'est *Le Songe du vergier* (1376) dont le sujet principal est le rapport entre pouvoir ecclésiastique et pouvoir séculier.

Dans les années 1370, la résistance opposée par les justices d'Église au progrès continu et écrasant de la justice royale est un sujet de brûlante actualité. Pourquoi en avoir fait l'objet d'un livre et pas d'une loi ? Il est sûr qu'une loi mettant fin aux privilèges judiciaires du clergé aurait soulevé des tempêtes. Tandis que le livre, largement diffusé, fournit des armes aux procureurs du roi, aux baillis et sénéchaux, au Parlement surtout. À eux de se battre, pour le roi, pour la couronne, pour l'État. Le roi s'efface derrière ses institutions et son personnel.

La justice plutôt que la législation, c'est une méthode de gouvernement. Mais aussi la justice plutôt que la menace, plutôt que la faiblesse, plutôt que le compromis, la justice, c'est le choix du roi.

Et cette méthode a été largement mise en pratique au temps de Charles V.

Je n'en donnerai qu'un exemple, celui de la lutte contre les « compagnies ».

Lorsque Charles V devient roi en 1364, la France est en proie au fléau des « compagnies », ce que j'appelle « la peste rouge ».

De quoi s'agit-il ? Les compagnies ce sont des bandes, soudées par une solidarité à la vie à la mort, sous la conduite d'un chef, qui tantôt font la guerre et tantôt vivent sur le pays. Comme leurs exploits ont commencé après le traité de Brétigny, on voit trop souvent en elles des mercenaires mis au chômage par la paix, des licenciés économiques en quelque sorte. C'est oublier que, dans les années 1360, elles embauchent et attirent tous ceux que tente, avec ses risques et ses plaisirs, une vie de violence et d'aventure.

Contre elles on avait essayé la complaisance, en les enrôlant dans l'armée royale. On avait essayé le compromis, en achetant leur départ. Le malencontreux roi Jean le Bon avait envoyé pour les combattre une armée désastreusement battue à Brignais en 1362.

Charles V est à peine couronné que le vent tourne pour les compagnies. Lorsqu'un petit chef de bande ou un gros caïd est pris, il n'est pas question de négociation ni même de rançon mais il est traduit devant un tribunal, jugé, condamné, exécuté.

Là où la force et l'argent ont échoué, c'est la justice qui vient à bout du fléau.

Dès son avènement, Charles V avait montré que désormais la justice était le choix du roi. Le Parlement, malmené par le règne précédent, est mis à l'honneur de façon éclatante. Le premier acte du nouveau roi, le 17 avril 1364, est de rétablir le Parlement dans l'intégralité de son organisation et de confirmer son personnel. Car pour vivre d'une vie autonome, la justice royale a besoin d'un corps. Ce sera le Parlement, le premier grand corps de l'État.

Le Parlement, premier grand corps de l'État

Pour la France, les années du ^{xv}^e siècle n'ont pas coulé comme un long fleuve tranquille. Entre 1415 et 1436, il y eut même vingt années terribles : la guerre civile des Armagnacs et des Bourguignons, la guerre anglaise avec le désastre d'Azincourt, l'invasion et enfin le traité de Troyes en 1420 qui livrait au roi d'Angleterre la couronne de France.

Mais déjà le dauphin, futur Charles VII, résistait et bientôt opposait à la « *France anglaise* » son « *petit royaume de Bourges* ».

L'État royal a résisté à ces ruptures. Et même, dans la longue durée, on peut dire que cette fin du Moyen Âge a été un temps fort dans la construction de l'État.

Grâce à qui ? Grâce, pour une bonne part, à vos glorieux ancêtres, les gens du Parlement de Paris.

Voyons-les à l'œuvre au temps du schisme royal qui a duré de 1418 à 1436, exactement en 1418, *annus horribilis* s'il en est.

Dans la nuit du 28 au 29 mai 1418 une petite troupe de Bourguignons, alliés des Anglais, réussit à entrer dans Paris. Aussitôt un commando armagnac court à l'hôtel Saint-Pol, tire de son lit le dauphin – le futur Charles VII qui a 15 ans – le roule dans une couverture et l'emporte au grand galop sur la route de son apanage de Berry.

Le dauphin n'est pas seul à quitter Paris. Des « Armagnacs » qui ne sont pas des hommes de main mais des hommes d'État, des gens de robe, des gens du Parlement, qui se disent « *vrais Français* » et ne marchant « *ni à dextre ni à senestre mais dans le droit chemin* », prennent la route eux aussi, avec bagages et famille. Ils se sauvent certes pour ne pas être massacrés comme le seront leurs collègues. Mais pas seulement. Ils savent où ils vont et ce qu'ils vont faire. Ils vont créer un gouvernement en exil. À Bourges et à Poitiers, dans l'apanage du dauphin.

L'apanage du dauphin, Poitou, Berry et Auvergne, avait été celui du duc de Berry, frère de Charles V. Jean de Berry, en prince apanagiste et loyal serviteur de l'État, l'avait pourvu d'institutions qui reproduisaient le modèle royal et l'avait doté d'un personnel compétent. Chacune de ses capitales, Bourges, Poitiers, Riom, était pourvue d'un Palais de justice qui abritait la cour d'appel, mettant à la portée des sujets une justice de qualité égale à celle du roi.

Ajoutons que le vieux duc de Berry, depuis que les choses tournaient mal, regroupait autour de lui des sages, de loyaux conseillers et officiers du roi qui, sans être des extrémistes, soutenaient le progrès de l'État royal. Parmi eux se trouvait une étoile du barreau parisien, Jean Jouvenel. Prévenu dans la nuit par un ami qu'il avait chez les « Bourguignons », Jean Jouvenel prend la fuite à la pointe du jour, avec femme et enfants – ils étaient onze plus trois gendres – mais sans bagages. Le chef de famille avait préparé ses arrières. Ils étaient attendus à Poitiers.

C'est, en effet, Poitiers qui recueillit les transfuges du Parlement de Paris. Et la création, le 21 septembre 1418, par l'ordonnance de Niort, du « Parlement de Poitiers », cour souveraine au ressort étendu en théorie au royaume entier, fut le premier acte de souveraineté posé par le futur Charles VII.

Les premiers à entrer en résistance sans autres armes que celles du droit furent donc des gens de justice, des gens du Parlement.

Pendant ce temps, le duc de Bourgogne, arrivé à Paris dans « *l'odeur du sang et des roses* », pour citer l'historien Jan Huizinga, révoquait le peu qui restait du Parlement et en instituait un nouveau, dans toutes les règles de la légalité, qu'il peuplait de ses partisans.

De 1418 à 1436, le Parlement de Poitiers mène son train, modestement, tandis que le Parlement « bourguignon », de plus en plus réduit, subit les rigueurs de l'occupation anglaise dans la capitale de plus en plus réduite à la misère.

En 1436, le connétable de Richemont reprend Paris. Aussitôt, Charles VII décide de rétablir la ville dans sa dignité de capitale et donc d'y faire siéger de nouveau sa « cour capitale et souveraine ». Le personnel du Parlement de Poitiers reçoit, le 6 novembre 1436, l'ordre de regagner Paris. Et à Paris ? L'ordre du roi est de fermer à clef les salles du Palais et d'y apposer les scellés.

Autrement dit, aux yeux de Charles VII et de ses conseillers, le rétablissement de l'unité de la cour souveraine n'était qu'une affaire de déménagement et de reprise de possession des locaux.

Les conseillers de Poitiers voyaient les choses d'un autre œil. Il ne leur souriait guère de troquer la douceur poitevine contre la capitale dévastée et dépeuplée « *si triste, comme on le lit dans la lettre d'un Catalan, que même les oiseaux n'y viennent plus faire leur nid* ». Mais Charles VII le Bien Servi n'avait cure du bien-être de ses serviteurs. Et le 1^{er} décembre, pour la rentrée officielle du Parlement, un petit groupe de conseillers de Poitiers vint siéger dans la salle du Palais de la Cité à Paris, à côté des conseillers « bourguignons » amnistiés.

C'était assez brutal. Mais comment démontrer avec plus de force la continuité de la justice souveraine du roi, la continuité de l'État ?

Les conseillers des deux obédiences se retrouvèrent donc au Palais.

Et on se remit au travail.

Il y eut des frottements. Les historiens, aussi doués que nos journalistes d'aujourd'hui, pour dramatiser les incidents, en ont décelé deux ou trois. En voici un : un blanc-bec, conseiller de la veille, s'était permis de traiter d'Armagnac un vénérable vétéran de la Cour. C'est vrai. Mais ce qui n'est pas moins vrai, c'est que le procureur général ouvrit une information contre lui et qu'il fut admonesté par la Cour. Mais en présence de son beau-père qui, lui aussi, siégeait à la Cour. Et à huis clos. L'affaire fut donc réglée en famille et en interne.

Car le Parlement est un corps qui a son individualité, son organisation et sa vie propre.

La composition de la Cour a été fixée par l'ordonnance de 1345. Il y a trois présidents, à la Grand Chambre 15 conseillers clercs et 15 conseillers laïcs, à la Chambre des Enquêtes 24 clercs et 16 laïcs, à la Chambre des Requêtes six conseillers. En ajoutant le procureur général et les deux avocats du roi, les trois greffiers, les quatre notaires et les douze huissiers, on arrive à peu près à la centaine. C'est assez pour permettre au « corps du Parlement » de se comparer au Sénat romain.

En dehors de cette ordonnance fondatrice, plusieurs fois rappelée, l'organisation de la Cour souveraine est venue d'elle et d'elle seule.

Le Parlement est un corps et ne le cache pas. On le voit dans les rues de Paris, à chacune des grandes heures de la monarchie. Aux entrées royales, dans les cortèges funèbres des rois, le Parlement est là, troupe massive qui domine le défilé par son nombre et par sa place, la première. C'est Charles V le premier qui a mis ainsi le Parlement à l'honneur. Aux obsèques de son père, le Parlement occupe la place qui sera désormais la sienne dans le protocole : les présidents tiennent les quatre coins du poêle et les conseillers entourent le corps, à droite et à gauche.

Le costume apparaît quelques années plus tard : robe rouge pour les laïcs, violette pour les clercs, manteau et chaperon fourré d'hermine blanche, galons d'or et bandelettes de fourrure blanche sur l'épaule pour les présidents, c'est « l'habit royal ». Les savants écrivent en latin *Curia representat regem*. Et les badauds n'ont pas besoin de latin pour comprendre que le Parlement représente le roi dans sa plus haute fonction souveraine : la justice.

Ni pour voir que les gens du Parlement qui défilent forment un corps et pas un troupeau. Ils vont deux par deux, un clerc, un laïc, en bon ordre, un ordre qui ne fait que refléter l'organisation interne du Parlement. Lorsque la cour siège chaque conseiller est assis à la place qui est la sienne. Et cette place est assignée par l'ancienneté (on dit l'antiquité) et la hiérarchie entre les Chambres. Une carrière commence au dernier siège des Enquêtes. L'avancement se fait à l'ancienneté. Quand une vacance se produit à la Grand Chambre le plus ancien conseiller des Enquêtes « monte » à la Grand Chambre. Seuls échappent à cette règle les présidents qui sont élus.

C'est Charles V – toujours lui – qui a introduit l'élection au Parlement pour le choix des présidents en 1366. Plus tard, c'est la cour elle-même qui prit l'initiative d'élire les conseillers à partir de 1391. L'Église pratiquait l'élection depuis longtemps. Mais au temps de Charles V, l'élection prend un nouveau lustre avec la lecture de *La Politique* d'Aristote, traduite en français par Nicolas Oresme. À chaque page y est louée l'élection, choix du meilleur inspiré par la raison, à l'inverse de la nomination par la faveur.

Au Parlement, l'élection, c'est la cooptation. Jointe à l'organisation interne que la Cour s'est donnée hors de toute intervention royale, l'élection tend à l'indépendance de la justice mais aussi à l'implantation dans la société politique d'un véritable milieu qui se forme autour de la cour.

Les magistrats du Parlement font toute leur carrière à la cour et meurent en fonctions. Ils y casent leurs fils ou leurs neveux. Ils y marient leurs filles, avec de jeunes juristes dont ils ont repéré le talent, ce qui permet d'intégrer des *homines novi*. Résultat : dès la fin du xiv^e siècle, le Parlement est couvert par un réseau d'alliance et de parenté. Copinage ? Pas tout à fait. Mais plutôt indispensable solidarité. Car dans une société structurée par diverses solidarités, vassaliques, bourgeoises, provinciales, « être en lignage au Parlement » était la seule façon de s'appuyer sur des soutiens fidèles et de garder son indépendance.

Ainsi, les solidarités familiales sont venues renforcer les solidarités nées de l'exercice en commun de la justice royale.

Si le Parlement a l'organisation d'un corps, il en a aussi l'âme, l'esprit de corps, c'est-à-dire la conscience de son existence, de son unité et de la solidarité qui unit ses membres. Dès l'origine, il a le sens de sa grandeur et ne manque pas une occasion d'affirmer qu'il représente le roi – *curia representat regem* – qu'il est l'image de sa majesté – *nostræ majestatis imaginem representat* – ou que le roi parle par sa bouche, etc. C'est pourquoi un légat du pape, en visite au Parlement, salue la Cour en ces termes : *Vos estis regale sacerdotium*, vous êtes le clergé royal.

L'esprit de corps, c'est aussi le sens du service de l'État assez vif pour inspirer au Parlement, dans sa jurisprudence, la reconnaissance à tous les officiers royaux de certains privilèges. Tout officier royal, lorsqu'il est dans l'exercice de ses fonctions, jouit de la sauvegarde royale, ce qui signifie que l'on n'a pas intérêt à s'en prendre à lui. S'il est mis en procès pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions, il a « l'aveu des gens du roi », c'est-à-dire que le procureur royal s'adjoint à lui et souvent il obtient « sa mise hors de procès ».

Et bientôt s'impose le principe que « nul ne peut être débouté sans être ouï », c'est-à-dire qu'un officier royal ne peut être révoqué que par une décision de justice. Par la jurisprudence du Parlement commençait donc à s'élaborer un statut de la fonction publique.

Ainsi étaient posés les fondements sur lesquels repose l'État.

En avril 1454, Charles VII publie une grande ordonnance « pour la réformation de la justice ». Dans la France reconquise, le moment est venu de donner un nouvel élan aux institutions encore convalescentes. Deux cents ans juste après celle de 1254, cette ordonnance de Montils-lès-Tours n'évoque pas « le bon temps du saint roi Louis ». Loin d'accabler les juges de reproches, elle organise leur travail et les engage dans la voie de la clarté, de la précision, de l'efficacité. Son préambule, en déclarant que « les royaumes sans bon ordre de justice ne peuvent avoir durée ni fermeté aucune » ne rend-il pas hommage à ceux qui, dans la tourmente, à Paris comme à Poitiers, ont défendu les droits souverains de la couronne, de l'État ?

Deux siècles se sont écoulés entre l'ordonnance de Saint Louis et celle de Charles VII. La justice désormais n'est plus seulement le but, au fil des ans elle est devenue la force de l'État.



Conseils et conseillers en France de Louis XI à François I^{er}

Cédric MICHON

À la fin du Moyen Âge et au début de l'époque moderne, si la cour est le centre du pouvoir politique, le Conseil du roi reste le principal organe de gouvernement et l'influence des grands officiers par exemple dépend très largement de leur présence ou non en son sein ¹. Pourtant, les études sur les Conseils et les conseillers de la première modernité française ont longtemps été fort rares. La plupart des biographies consacrées aux rois de France de François I^{er} à Louis XVI ne réservent que de courtes sections au Conseil (lorsqu'elles en parlent), ce qui constitue une vraie différence par rapport à celles consacrées à leurs prédécesseurs ².

- 1 Sur le Conseil et les conseillers à la Renaissance, voir notamment Cédric Michon dir., *Conseils et conseillers dans l'Europe de la Renaissance v. 1450-v. 1550*, Tours, PUFR, Collection Renaissance, 2012 et Cédric Michon dir., *Les Conseillers de François I^{er}*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- 2 Pour le Moyen Âge, la bibliographie est abondante. On peut citer, chronologiquement : Éric Bournazel, *Louis VI le Gros*, Paris, 2007, notamment le chapitre VIII « L'entourage royal » (p. 209-231), le chapitre IX, « La *familia regis* » (p. 233-256), et le chapitre X « Le gouvernement capétien » (p. 257-274) ; John Baldwin, *Philippe Auguste et son gouvernement. Les fondements du pouvoir royal en France au Moyen Âge*, Paris, 1991 [1986] ; Jean Favier, *Philippe le Bel*, Paris, 2005 [1978], en particulier chapitre II, « Le roi en son Conseil », p. 25-58 et id., *Enguerran de Marigny*, Paris, 2005 [1963] ; Olivier Canteaut, *Philippe V et son Conseil : le gouvernement royal de 1316 à 1322*, thèse de l'École des chartes, 2000 ; Raymond Cazelles, *La société politique et la crise de la royauté sous Philippe de Valois*, Paris, 1958 ; Françoise Autrand, *Charles V*, Paris, 1994, p. 688-712 (« Chapitre XXIX. Les conseillers de Charles V : un esprit nouveau »). Voir aussi Raymond Cazelles, *Société politique, noblesse et couronne sous Jean le Bon et Charles V*, Genève, 1982 ; Pierre-Roger Gausson, « Les conseillers de Charles VII (1418-1461). Essai de politologie historique », *Francia*, 10, 1982, p. 67-130 et « Les conseillers de Louis XI, 1461-1483 », dans *La France de la fin du x^v siècle. Renouveau et apogée*, Bernard Chevalier et Philippe Contamine éd., Paris, 1985, p. 105-134) ; Mikhaël Harsgor, *Recherches sur le personnel du Conseil du roi sous Charles VIII et Louis XII*, Lille, 1980. Pour la période moderne, la production est moins riche. On peut citer, toujours chronologiquement : Roland Mousnier et collab., *Le Conseil du roi de Louis XII à la Révolution*, Paris, 1970. Voir aussi les quelques pages consacrées à « Ministériat, Conseil et règne personnel », dans Fanny Cosandey et Robert Descimon, *L'absolutisme en France*, Paris, 2002, p. 138-147 ; Cédric Michon dir., *Les conseillers de François I^{er}*, Rennes, 2011 ; Roseline Claerr et Olivier Poncet éd., *La prise de décision en France (1525-1559)*, Paris, 2008 ; Nicolas Le Roux, *La faveur du roi*, Seyssel, 2000 ; Orest Ranum, *Richelieu and the Councillors of Louis XIII*, Oxford, 1963 ; Michel Antoine, *Le Conseil du roi sous Louis XV*, Genève, 2010 [1970].

Des travaux très récents montrent toutefois un renouveau significatif de l'histoire des Conseils dans la France moderne, notamment pour le règne de François I^{er}, celui de Louis XIV et la régence de Philippe d'Orléans³. Cette conférence se propose de partir des principales conclusions des recherches collectives publiées récemment sur le règne du premier Valois d'Angoulême, en les élargissant à ses prédécesseurs immédiats. Son objet est l'analyse des origines et des structures du Conseil ainsi que de sa composition et de son fonctionnement.

Histoire, réalités et principes du Conseil du Roi

De la *Curia regis* aux organes de gouvernement : le lent dégagement du Conseil de la *Curia regis*

Présent dans son principe et même, d'une certaine manière, dans les faits, dès les débuts de la *Curia regis*, le Conseil tel qu'on l'entend à la fin du Moyen Âge met plusieurs siècles à se dégager de cette dernière. La triple fonction de la *Curia regis* autour des activités de justice, de finances et de conseil aboutit au milieu du XIII^e siècle à la subdivision de la *Curia regis* en *Curia in parlamento*, *Curia in compotis* et *Curia in consilio*. Naissent alors le Parlement, la Chambre des comptes et le Conseil nouvelle manière. D'entrée de jeu, la *Curia in consilio* issue de la *Curia regis* connaît des expressions variées en fonction de sa composition et de son ampleur. En formation plénière, on parle, avec Philippe de Beaumanoir (1250-1296) de « Grand Conseil ». En formation plus restreinte, de « Conseil étroit » en 1316, puis de « Conseil secret » à la fin du règne de Philippe VI. Dans sa dimension efficiente, il comporte rarement plus de 20 conseillers. Dès le départ, ce Conseil relève, par essence, des registres consultatif et exécutif. On observe la formation progressive, du XIV^e au XVI^e siècle, d'un Conseil intime appelé à délibérer sur les affaires d'État les plus importantes. De bonne heure, la confiance plus grande que le Roi témoigne à quelques-uns se traduit par un titre spécial. Ainsi, les conseillers les plus intimes de Jean le Bon se qualifient, vers 1356, de *conseillers du Grand et Secret Conseil*. *Grand et Etroit Conseil* a peut-être, quelques années plus tard, une signification semblable. Au début du XV^e siècle, la réunion des conseillers les plus intimes, proches parents, ministres ou familiers du Roi est appelée *le principal Conseil, le plus spécial Conseil du Roy*,

3 Cédric Michon dir., *Les conseillers de François I^{er}*, Rennes, 2011 ; Thierry Sarmant et Mathieu Stoll, *Régner et gouverner. Louis XIV et ses ministres*, Paris, 2010 ; Alexandre Dupilet, *La régence absolue. Philippe d'Orléans et la polysynodie*, Paris, 2011.

et ces expressions, employées par Froissart ou d'Escouchy, ont des équivalents dans les chartes (*Secretius, Superius, Majus Consilium*)⁴.

Fermeture du Conseil et constitution de partis sous les premiers Valois ⁵

Dans le contexte de l'essor de l'État administratif, on observe, à partir de la fin du XIII^e siècle, un rétrécissement de l'équipe qui entoure le roi. Parallèlement, la place des grands vassaux recule au profit de celle des techniciens, notamment des secrétaires, des juristes et des gens de finances. Ce resserrement du groupe dirigeant s'explique aussi bien par une exigence d'efficacité que par la loyauté de ces techniciens qui doivent leur fortune au roi. Ce phénomène est renforcé par la guerre qui lui donne de surcroît une dimension institutionnelle. En effet, la nécessité pour Philippe VI de négocier l'impôt avec le royaume l'amène à élargir le Conseil en assemblées regroupant des représentants des trois états. En conséquence, on assiste à une dilution du Conseil qui engendre logiquement la constitution dès 1335 d'un Conseil secret restreint qui assume, de fait, la réalité du gouvernement. Pour autant, cette évolution est fort mal acceptée par la société politique, car la coterie au pouvoir tend à confisquer les places. On remarque par exemple sous Philippe VI une domination au Conseil des Bourguignons et des Champenois, au détriment des gens de l'ouest et, tout particulièrement des Normands, qui formaient jusque-là le noyau de l'entourage royal. Progressivement donc, face au parti royal qui promeut une idéologie absolutiste, se mettent en place un ou deux partis d'opposition qui portent quant à eux les couleurs de la réforme. C'est dans ce contexte qu'il faut lire l'enrichissement de la pensée politique qui s'interroge de plus en plus précisément sur les relations entre le roi et son Conseil, sur la question de la maîtrise de sa composition aussi bien que sur celle de savoir dans quelle mesure le roi doit tenir compte des avis de ses conseillers.

Entre savoir du prince et nécessité du Conseil chez les penseurs politiques de la fin du Moyen Âge

De ce point de vue, l'approche théorique du Conseil est très différente, entre, d'une part, Abbon de Fleury et Fulbert de Chartres qui, pour le premier, admoneste les grands qui désertent la cour d'Hugues Capet et, pour le second, rappelle aux vassaux du roi de France le devoir de conseil, et d'autre part, Jean Gerson qui,

4 Noël Valois, « Étude historique sur le Conseil du roi », dans *Inventaire des arrêts du Conseil d'État* (règne de Henri IV), tome I, Imprimerie nationale, 1886, p. XXXVIII ; *Chroniques de Jean Froissart*, Siméon Luce éd., Paris, 1869-1899, t. 1, 2 (1307-1340), p. 96 ([1329] « Ne demora gaires de temps, puis, que li rois de France envia en Engleterre, de son plus especial conseil, l'evesque de Chartres et l'evesque de Biauvais etc. ») ; « Per Regem in suo Majori Consilio, in quo dominus dux Bitturicensis, dominus Jacobus de Borbonio, Vos, dominus de Baqueville, et plures alii erant » (Arch. nat., II 161, f° 30 v° [septembre 1406]).

5 Boris Bove, *Le temps de la Guerre de Cent ans. 1328-1453*, Paris, 2010, p. 136-139.

quatre siècles plus tard, insiste, avec la plupart des penseurs politiques de la fin de la période médiévale, sur la nécessité pour le roi de prendre conseil. En effet, alors qu'aux premiers temps de l'ère capétienne, la participation des Grands au Conseil a un pouvoir légitimant sur les décisions du souverain, la consolidation du pouvoir royal rend cette participation politiquement moins précieuse, voire antinomique avec l'affirmation de l'autorité du prince. Plus que jamais donc, le roi de France s'efforce de maîtriser l'entrée à son Conseil, quitte à écarter princes du sang, aristocrates, et même, bientôt, officiers des organes centraux, c'est-à-dire tous ceux qui sont susceptibles, par leur légitimité propre, de faire de l'ombre à son pouvoir. La nouvelle préoccupation des penseurs politiques consiste alors au contraire à insister sur l'importance du Conseil en définissant le gouvernement par Conseil comme le gouvernement idéal. À partir de Charles V donc, les théoriciens du Conseil ne mettent plus l'accent sur l'*auxilium et consilium*. La logique a changé : il ne s'agit plus d'essayer d'attirer les Grands au Conseil, mais plutôt d'essayer de convaincre le roi de s'entourer des meilleurs conseillers possibles, c'est-à-dire de conseillers qui soient sages (savants) et représentatifs. Le Conseil n'est plus pensé alors comme une émanation de la féodalité et l'accent est plutôt mis sur l'avantage que représente le Conseil pour le roi.

Les penseurs politiques de la fin du Moyen Âge ne croient manifestement pas à l'idée que le souverain *sait* gouverner seul. Gerson (1363-1429) s'interroge : « Qu'est-ce que le sens d'un homme seul ? Fais tout par conseil et jamais ne t'en repentiras ». Pour lui, la consultation des représentants des divers états et des divers lieux du royaume est une nécessité, « car un roi sans prudent Conseil est comme une tête sans yeux, sans oreilles et sans nez »⁶. De la même manière, Christine de Pizan (1364-1430) voit dans un roi sans Conseil « comme le chef en ung corps, sans yeulx, sans oreilles et sans nez ». Alain Chartier (v. 1385-1449) de son côté préfère « un prince symple de soy et docile a bon conseil que un prince subtil et volentif »⁷. On ne sera pas surpris dans ce contexte des critiques formulées à l'encontre de Louis XI, dont le cheval est censé porter, et le chapeau contenir, tout le Conseil⁸.

Si le Conseil est indispensable par son pouvoir légitimant, il l'est aussi par la complexité des affaires à traiter que le roi ne peut maîtriser seul. Il doit donc s'entourer de conseillers compétents. Car dire que le prince a besoin d'un Conseil n'est que la première étape de la réflexion. Il faut ensuite réfléchir à la manière de peupler le Conseil.

6 *Vivat rex !*, discours au roi pour la réformation du royaume, 7 novembre 1405, dans *Œuvres complètes [de] Jean Gerson. Introd., texte et notes par Mgr Palémon Glorieux*, Paris, 1960-1973, 10 volumes, t. 7 (2), p. 1166.

7 Cité par Philippe Contamine, « Le sang, l'hôtel, le conseil, le peuple : l'entourage de Charles VII selon les récits et les comptes de ses obsèques en 1461 » dans Alain Marchandise et Jean-Louis Kupper éd., *A l'ombre du pouvoir. Les entourages princiers au Moyen Âge*, Genève, 2003, p. 149.

8 Philippe Contamine, *Le Moyen Âge. Le roi, l'Église, les grands, le peuple. 481-1514*, Paris, 2002, p. 382.

Pour une composition diversifiée du Conseil

La complexité des affaires à traiter, d'un point de vue technique, mais aussi, de manière plus générale, la complexité de l'exercice du pouvoir amènent les théoriciens du Conseil à insister sur les compétences diverses qui doivent être réunies en son sein. Christine de Pizan, dans le *Livre de la Paix*, recommande le choix de conseillers de « quatre sortes d'état »⁹. Il s'agit d'abord de nobles « de deux sortes », d'une part des « chevaliers et écuyers [...] éprouvés dans l'exercice des armes » qui sont « propres à bien conseiller sur le fait des guerres » et d'autre part, « d'autres prud'hommes, chevaliers d'âge ou autres nobles de bon sens naturel » auxquels seront dévolus les offices de l'Hôtel royal. Il s'agit ensuite des « clercs légistes et autres sages (...) prélats ou autres » auxquels l'étude du droit a appris à « gouverner policie ». Ils sont donc « idoines à conseiller sur le fait de la justice » mais également à s'occuper de l'attribution des offices de justice et de finances. C'est au sein de ce vivier de légistes que seront choisis le chancelier, les prévôts et baillis des grandes juridictions et les maîtres des requêtes. Les laïcs non nobles enfin sont des bourgeois qui, sans avoir étudié à l'Université, sont, par leurs activités, compétents en matière de finances et de comptes¹⁰. Elle ne dit pas autre chose dans le *Livre du corps de policie* lorsqu'elle écrit que le gouvernement par experts a été recommandé par Aristote lui-même¹¹. Si les penseurs politiques prennent acte du fait que la diversité des affaires implique une composition hétérogène du Conseil, les rapports de forces entre le souverain et les différentes composantes de la société politique interviennent évidemment de manière essentielle dans la composition du Conseil.

Héritiers et parvenus : féodaux et légistes

En effet, à partir du XIII^e siècle, les places au Conseil se répartissent entre deux groupes au gré des circonstances politiques, des affaires à traiter et de la personnalité des monarques. Chevaliers et clercs, conseillers nés et légistes, héritiers ou parvenus, on trouve toujours la même dichotomie dans la composition du Conseil selon des équilibres et des arbitrages divers en fonction des circonstances. Les membres du Conseil sont, pour une partie, des « conseillers nés » issus de la famille royale et des grands lignages féodaux et, pour l'autre, des légistes qui diffèrent presque en tout des héritiers. Ils sont d'origine relativement modeste.

9 Christine de Pizan, *Le Livre de Paix*, Charity Cannon Willard éd., La Haye, 1958, p. 75-77. Voir aussi Philippe Contamine, *op. cit.*, p. 383 et Jacques Krynen, *Idéal du prince et Pouvoir royal en France à la fin du Moyen Âge (1380-1440). Étude sur la littérature politique du temps*, Paris, Picard, 1981.

10 Christine de Pizan, *Livre du corps de Policie*, Angus J. Kennedy éd., Paris, 1998, p. 37 et 40 (cité par François Autrand, *Christine de Pizan. Une femme en politique*, Paris, 2009, p. 365 et 374).

11 Jacques Krynen, *Idéal du prince et Pouvoir royal en France à la fin du Moyen Âge (1380-1440). Étude sur la littérature politique du temps*, Paris, Picard, 1981, p. 147, n. 349. Voir aussi Mikhaël Harsgor, thèse citée, p. 189.



Ce sont généralement des bourgeois ou des chevaliers qui ont suivi une formation universitaire. On les appelle *légistes* car ils ont appris la *lex* (c'est-à-dire le droit romain). Même si le roi a une certaine réticence à l'égard d'un arsenal juridique qui exalte la puissance de son rival l'empereur, le droit romain est le seul qui puisse permettre en même temps la réaffirmation théorique d'un pouvoir royal en expansion. De surcroît, les légistes qui entourent le souverain connaissent également les « us et coutumes de France » - en fait surtout de la région parisienne. Le roi se retrouve donc ainsi avec, au sein de son Hôtel, des « chevaliers *es* lois » qui sont en mesure de dire la loi, qui sont présents constamment à ses côtés, qui lui offrent leur fidélité (bien plus fiable que celle des princes et des aristocrates) et leur compétence. Des hommes du roi en quelque sorte, qui lui offrent un service essentiel pour une monarchie qui s'affirme. Ce sont eux qui mettent en forme les questions que l'opportunité politique invite alors à soumettre à l'avis des Grands du royaume.

Princes, aristocrates et vassaux voient leur influence diminuer lorsque le règne d'un nouveau monarque correspond à une affirmation de l'État. D'une part, le souverain s'efforce dans ces conjonctures de limiter l'influence des plus puissants. D'autre part, ces plus puissants ne sont alors pas en mesure de répondre aux nouvelles exigences de technicité qui vont de pair avec le développement administratif. Par ailleurs, dans la perspective du pouvoir princier, les héritiers ont leurs avantages mais aussi leurs inconvénients. Il est clair par exemple que le prince trouve son intérêt à employer les élites du pouvoir déjà en place car elles sont opérationnelles immédiatement, politiquement et socialement, pour assurer le relais de l'autorité du prince. Il appartient au prince de les intégrer à sa cour et dans ses institutions centrales pour essayer de les convaincre de l'intérêt que représente pour elles une association avec lui. Mais cela exige un pouvoir royal fort et sûr de lui. Toute faiblesse est payée comptant. Les élites traditionnelles risquent en effet d'être largement indépendantes et de prendre très au sérieux leurs fonctions de représentantes de l'intérêt commun. Une bonne économie du pouvoir implique donc, sauf pouvoir princier très fort, un certain renouvellement des élites impliquées dans le gouvernement central. On observe bien d'ailleurs, à la fin du Moyen Âge, en France et ailleurs, un effort princier pour diminuer l'implication des grands dans les organismes centraux. On assiste ainsi au cours des siècles à une partie à trois entre le roi, les féodaux et les légistes dont les meneurs changent en fonction de la puissance du roi. Les règnes de Philippe Auguste, Philippe le Bel, Charles V, Charles VII ou Louis XI correspondent ainsi à des périodes au cours desquelles les hommes nouveaux et les techniciens prennent le pas sur les grands féodaux¹². Le génie politique de Charles V lui permet toutefois de s'imposer comme un maître du gouvernement par Conseil

12 On notera que sur le plan local, les choses sont un peu plus complexes sous Charles V qui, dans un souci de ménager les particularismes locaux, notamment dans la conduite de la guerre, lance un mouvement de décentralisation pour répondre à la demande des réformateurs. « Cet essai de décentralisation avait l'immense mérite d'associer la société politique au gouvernement et aux profits de la fiscalité ». (Boris Bove, *Le temps de la Guerre de Cent ans. 1328-1453*, Paris, 2010, p. 161 – et, plus généralement, « Une tentative de réforme par le haut », p. 159-161).

dont il sait exploiter le pouvoir légitimant¹³. C'est ainsi que lorsque les circonstances l'exigent, il élargit son Conseil en de vastes assemblées de consultation et d'information (par exemple en mai 1369, au moment de la reprise de la guerre contre l'Angleterre, ou dix ans plus tard, en mai 1379, lorsqu'il s'agit de reconnaître le pape d'Avignon Clément VII). À l'inverse, dans les périodes difficiles, lorsque le pouvoir royal peine à s'imposer, comme aux lendemains de la mort de Philippe le Bel, au cours du règne de Louis X, on assiste au remplacement des légistes par de grands féodaux au sein d'un Conseil qui est alors qualifié, de manière significative, de « Conseil des grands seigneurs de France »¹⁴.

Le Conseil, une institution nécessaire, secrète,
représentative, unique, domestique, sous contrôle royal,
omnicompétente, consultative, judiciaire

Le Conseil est d'abord une nécessité puisque, le roi n'étant pas un tyran, il ne peut gouverner seul, même s'il est libre de ne pas tenir compte de l'avis de son Conseil. Le Conseil est ainsi une sorte d'organe représentatif, d'où l'enjeu que représente le contrôle de son entrée et les revendications de l'aristocratie d'en faire partie. Le roi convie donc au Conseil des représentants de la société politique dont il est le sommet pour les prendre à témoin de l'exercice du pouvoir et pour leur demander assistance dans cet exercice. Le Conseil est ainsi tendu entre un double objectif : celui de l'efficacité et du secret qui exige une composition resserrée ; et celui de la représentativité qui implique une présence plus large de représentants de la société politique dans son ensemble. Cependant, si le Conseil, dans sa formation plénière ou élargie, est clairement un lieu essentiel de dialogue entre le roi et le pays, on peut également se demander dans quelle mesure, dans sa dimension étroite, il n'est pas, toujours, un lieu de dialogue entre le roi et le pays par l'intermédiaire de la clientèle du puissant magnat qui peut en être la tête¹⁵. Le contrôle du Conseil est l'un des éléments qui permet de souligner la convergence d'intérêts entre le pouvoir royal en marche vers l'absolutisme et une élite politique dont l'objectif est de pénétrer le cœur de la machinerie royale.

13 À l'inverse de Charles VII que l'on accuse d'être le jouet de ses favoris successifs, Louvet, Giac ou encore Le Camus de Beaulieu. Outre le rôle excessif de ses favoris, on lui reproche le fait que les décisions sont prises hors du Conseil (voir par exemple Philippe Contamine, « Charles VII, roi de France, et ses favoris. L'exemple de Pierre, sire de Giac (†1427) », dans Werner Paravicini éd., *Der Fall des Günstlings: Hofparteien in Europa vom 13. bis zum 17. Jahrhundert*, 8, Ostfildern, 2004, p. 139-162.

14 Olivier Guillot, Albert Rigaudière, Yves Sassier, *Pouvoirs et institutions dans la France médiévale. Des temps féodaux aux temps de l'État*, Paris, 2003 [1999], p. 170.

15 On notera en revanche que les techniciens du droit ne semblent pas être au Conseil l'émulation des institutions dont ils sont issus et qui revendiquent un pouvoir. Sous François I^{er} par exemple, le chancelier Duprat n'est d'aucune manière un cheval de Troie du Parlement dont il est issu et de la part duquel il est l'objet d'attaques régulières.

Le conseiller peut ainsi être envisagé à la fois comme un courtier et comme un rentier du pouvoir princier¹⁶.

Nécessaire dans l'économie du pouvoir monarchique français, le Conseil du roi est également unique, et cela, malgré les apparences. Si le Conseil avait été un corps ou une juridiction, les différenciations de compétence et de composition entre ses séances auraient pu en masquer ou en rompre l'unité ; mais comme il est, toujours et partout, le roi accompagné de ceux qui l'assistent dans l'administration qui lui est propre, il tire de cette référence perpétuelle à la personne du monarque une unité et une indivisibilité inaltérables. Cette unité est réaffirmée comme un dogme jusqu'au XVIII^e siècle, comme lorsqu'en 1739 les conseillers d'État proclament que « les Conseils n'ont été distingués jusqu'à présent que par leur objet, c'est-à-dire par les différentes natures d'affaires qui y sont portées, ce qui ne donne aucune atteinte à l'unité du Conseil »¹⁷. En effet, l'un des principes fondamentaux du Conseil est qu'il est inséparable de la personne du roi, et qu'il la suit dans tous ses déplacements. La présence constante du Conseil aux côtés du souverain est indispensable. Le roi le loge donc toujours tout près de ses appartements. On tient là une autre caractéristique du Conseil du roi qui est sa dimension domestique, dimension qui est renforcée sous le règne de François I^{er} par sa composition, son fonctionnement et son caractère informel¹⁸. En effet, les conseillers les plus importants sont la plupart du temps des officiers de sa maison et l'on assiste fréquemment à des séances de Conseil réduit dans le cabinet du roi ou dans l'embrasure d'une fenêtre. Cet aspect domestique est conservé jusqu'à la fin de l'Ancien Régime¹⁹. C'est là une composante qui distingue le Conseil de toutes les autres institutions centrales et qui va de pair avec une autre caractéristique qui est que tout ce qui touche à sa composition, sa convocation, ses réunions, sa discipline, son étiquette, sa procédure est à l'entière discrétion du roi. C'est clair pour sa composition notamment : nul ne peut entrer dans le Conseil du roi s'il n'a pas été appelé par lui.

Dans ces conditions, le Conseil n'étant qu'une extension de la personne royale, on ne sera pas surpris qu'il soit omnicompétent. Rien d'important, qu'il s'agisse de diplomatie ou d'affaires intérieures, de finances ou de justice, d'administration ou de guerre n'échappe à la compétence du Conseil. Cette omnicompétence n'empêche pas, encore une fois, que le Conseil ne soit en théorie qu'un organe consultatif, la décision appartenant toujours au roi en dernier ressort. En effet, le souverain ne délègue en rien une quelconque parcelle de son pouvoir à son Conseil. S'il est essentiel que le roi consulte son Conseil avant toute décision importante, il n'est en rien tenu par les avis qu'il peut lui donner.

16 Jan Dumolyn, "Les conseillers flamands au xv^e siècle : rentiers du pouvoir, courtiers du pouvoir" dans Robert Stein éd., *op. cit.*, p. 67-85.

17 Arch. nat., U 870 (« Observations sur la séance du Conseil » par les conseillers d'État (1739), cité par Michel Antoine, *op. cit.*, p. 29.

18 On notera bien sûr que, sur le plan institutionnel, le Conseil n'est pas « domestique » puisqu'il ne relève pas de l'Hôtel.

19 Michel Antoine, *op. cit.*, p. 30.

Toutefois, si le roi est maître de son Conseil, il n'en reste pas moins que ce dernier est une véritable clef de voûte de l'organisation administrative du royaume dont il contrôle le fonctionnement par le jeu des nominations ou des réformes. Il convient également de ne pas oublier non plus qu'en dépit de son poids politique, le Conseil reste aussi une sorte de cour suprême de justice, que le roi agisse par le procédé de l'évocation (depuis le ^{xiv}^e siècle) ou celui de la cassation (beaucoup plus tardif, important en matière administrative à partir de la fin du ^{xvi}^e siècle, mais dont les modalités d'application ne sont définies que par le règlement du Conseil de 1738). Cette composante de l'activité du Conseil engendre progressivement, et de manière clairement visible à partir de la seconde moitié du ^{xiv}^e siècle, la spécialisation de certaines séances (séances des requêtes) qui sont animées par des conseillers spécialisés dans le jugement des affaires soumises au Conseil. C'est ainsi que le Grand Conseil se dégage progressivement du Conseil. Cette formation nouvelle s'autonomise progressivement. Si elle est composée d'un personnel spécifique, elle conserve avec son institution mère la caractéristique d'être un Conseil mobile qui suit le roi dans ses pérégrinations ²⁰.

Enfin, un dernier point doit être rappelé. Comme il n'est pas un corps, ni une juridiction, qu'il est inséparable de la personne du souverain et qu'il n'a aucune autorité propre, le Conseil ne peut, en droit, promulguer ou publier aucune décision. Ce n'est jamais lui qui décide, c'est toujours le roi. Dans la pratique, pourtant, on parle par commodité des « arrêts du Conseil ». Il n'en reste pas moins que cette expression est juridiquement et diplomatiquement inexacte. Une formule plus juste serait celle d'« arrêts pris en Conseil » ou d'« actes en Conseil » ²¹.

Telles sont les caractéristiques immuables du Conseil que l'on retrouve au cours des siècles. Que peut-on dire de son fonctionnement au cours de la période qui nous intéresse ?

Le Conseil de Louis XI à François I^{er}

Si l'on s'intéresse au Conseil à la fin du Moyen Âge, il est important, pour commencer, de ne pas perdre de vue que si l'on a affaire à une institution tout à fait essentielle de la machine royale, elle se caractérise avant tout par son caractère non institutionnel ²². S'il est possible d'observer des choses qui peuvent rappeler les *Comités de ministre* du règne de Louis XV ou le *Travail du roi* de Louis XIV, elles ne sont pas nommées comme telles et sont une pratique souple, bien plus qu'une réalité institutionnelle. En effet, cette période précède celle à partir de

20 Ainsi, c'est à Amiens, où réside la cour, que l'évêque Jean de Langeac remplace le chancelier Duprat comme président du Grand Conseil au début du mois de novembre 1532 (BnF, Pièces Originales 1639, f° 164). Voir plus bas.

21 Michel Antoine, *op. cit.*, p. 31.

22 Bernard Barbiche, « Le Conseil du roi dans tous ses états. Question de vocabulaire », *La Revue administrative*, 3, 1999, p. 20-26.