

Anna Klimaszewska

Uniwersytet Gdański
(University of Gdansk, Poland)
e-mail: anna.klimaszewska@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2055-8509

Sylvain Soleil

Université Rennes 1
(University of Rennes 1, France)
e-mail: sylvain.soleil@univ-rennes1.fr
ORCID: 0000-0001-7800-3621
DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.03

La transposition du Conseil d'État français dans le Duché de Varsovie (1807–1813). Aux origines de la proximité juridique franco-polonaise (acte 2)

The Transposition of the French Council of State in the Duchy of Warsaw (1807–1813). The Origins of Franco-Polish Legal Proximity (Act 2)

ABSTRACT

Despite drawing on French culture in earlier centuries, it was not until Napoleon created the Duchy of Warsaw in 1807 that a flood of direct and indirect transpositions of French institutions and legal solutions affected Polish lands. Under radically different socio-economic conditions, however, they frequently evolved differently from their country of origin, more than once in an unexpected direction. This article is a part of a series of publications in which, by comparing two different optics for analysing the same phenomenon, the authors encourage us to abandon national subjectivism in favour of a more objective dialogue. Indeed, the same reality can give rise to several interpretations, especially when it comes to the transposition of legal models from one country to another.

Key words: transposition of legal models, Duchy of Warsaw, Conseil d'État

Introduction

Le 22 juillet 1807, lorsque Napoléon offre la constitution du duché de Varsovie aux membres polonais de la Commission Gouvernementale (*Komisja Rządząca*) qu'il avait instituée en janvier, il se contente de transposer la constitution française avec ce qui, selon lui, constitue sa force et ses vertus : un texte écrit, court, qui organise, Titre après Titre, chacune des nouvelles institutions politiques, avec leurs rôles et leurs fonctionnements respectifs. Parmi elles, un Conseil d'État qui réunit tous les ministres sous la présidence du roi, du vice-roi ou du président nommé par lui (article 14 du *Statut constitutionnel du duché de Varsovie*)¹. Ce Conseil d'État est, pour Napoléon, l'axe central d'un bon régime politique : un organe de gouvernement, un groupe d'experts, une collégialité pour débattre, une machine à produire des lois et des règlements, une machine à régler le contentieux né de l'activité de l'administration. Chaque juriste connaît la fameuse déclaration de Napoléon : « Ma vraie gloire, ce n'est pas d'avoir gagné quarante batailles ; Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon code civil... » ; ce que l'on ignore généralement, c'est que la phrase est incomplète : « Ce qui vivra éternellement, c'est mon code civil, ce sont les procès-verbaux du Conseil d'État (...) »². C'est dire à quel point le Conseil d'État a revêtu de l'importance aux yeux de l'empereur, aussi bien en France que dans les États dont il avait hérité de la période antérieure (la république batave, la république helvétique, les républiques d'Italie, de Naples, de Gênes) ou qu'il avait constitués au cours de ses conquêtes (les royaumes d'Espagne et de Westphalie, le duché de Varsovie).

Pour comprendre comment le Conseil d'État, dans son rôle contentieux, s'est enraciné en Pologne, il convient tout d'abord d'interroger la nature, la composition et le rôle du Conseil d'État tel qu'il a été imaginé en France par Bonaparte (1), ensuite de voir comment s'est effectuée sa transposition dans le Duché (2).

¹ A. Klimaszewska, S. Soleil, *Les Révolutionnaires, Napoléon et la création du Duché de Varsovie (1789–1807). Aux origines de la proximité juridique franco-polonaise (acte 1)*, à paraître.

² C.T. Montholon, *Récits de la captivité de l'empereur Napoléon à Sainte-Hélène*, Paris 1847, 2 vol., vol. 1, p. 401.



La carte de l'Europe napoléonienne (crédits Sylvain Soleil)

1. La nature, la composition et le rôle du Conseil d'État français

Le général Napoléon Bonaparte prend le pouvoir à la suite du coup d'État du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799). Il participe à la rédaction de la nouvelle constitution qui lui permet de concentrer l'essentiel de l'autorité politique entre les mains du premier consul (c'est-à-dire lui-même). Dans cette constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), il introduit un Conseil d'État chargé d'aider les trois consuls et les ministres à gouverner la France. Quelle en est la nature ?

1.1. La nature du Conseil d'État

Pour saisir la nature du Conseil, il faut comprendre que jusqu'à la Révolution, la monarchie française avait organisé un équilibre entre, d'un côté, le pouvoir absolu du monarque et, de l'autre, l'esprit de « gouvernement par grand conseil »

qui obligeait le roi et ses ministres à demander continuellement l'avis des corps intermédiaires du royaume : les ordres du royaume (clergé, noblesse, tiers-état), les états provinciaux, les parlements – ce sont les juridictions souveraines du royaume siégeant à Paris, Rennes, Rouen, Aix, Toulouse, Bordeaux, etc. – et les autres corps judiciaires, les corporations de métiers, etc. Ces corps intermédiaires défendaient âprement les intérêts collectifs de leurs membres et pouvaient même faire obstacle aux réformes voulues par le gouvernement royal³. La Révolution rejette à la fois l'autorité absolue du monarque et le pouvoir politique des corps intermédiaires. Avec la nuit du 4 août 1789, les privilèges sont abolis et, par conséquent, les trois ordres et les provinces disparaissent. Avec le décret du 3 novembre 1789, les parlements sont mis en vacances. Avec la loi Le Chapelier (14 juin 1791), les corporations de métiers sont supprimées. La Révolution française a donc réalisé le rêve des hommes des Lumières : une société débarrassée des corps intermédiaires, une société d'individus certes libres et égaux en droits, mais également soumis de façon directe à l'État, à la loi (l'expression de la volonté générale) et à l'administration (chargée d'exécuter la loi) sans la protection des corps intermédiaires⁴. Napoléon Bonaparte hérite de ce système en même temps qu'il hérite d'une société traumatisée par la Terreur, d'un pays déboussolé sur le plan politique, d'une France incapable d'assurer la stabilité constitutionnelle et l'efficacité de l'État et de son administration.

Le Conseil d'État doit donc permettre à Bonaparte de réorganiser la société par des lois pérennes, de garantir l'efficacité de l'administration tout en s'assurant qu'elle n'agit pas de façon arbitraire et qu'elle respecte les individus et leurs droits. « Le Conseil d'État, explique Christophe Auzanneau, apparaît dans ces conditions comme un intermédiaire idéal entre le peuple et l'Empereur. Il limite de l'intérieur la toute-puissance de l'État sans jamais faire figure d'enceinte de contestation politique puisque ses membres sont nommés par le chef de l'État »⁵. Cette institution, ajoutent Luca Mannori et Bernardo Sordi, participe à perpétuer « l'idéal des hommes du XIX^e siècle qui était plutôt celui d'une société d'individus qui devaient se gérer eux-mêmes, libérés à la fois des mailles de la société des corps et de l'étouffement de l'État paternel qu'ils avaient abandonné avec la crise de l'absolutisme des Bourbons »⁶.

3 S. Soleil, *Introduction historique aux institutions publiques*, Paris 2010, p. 172.

4 F. di Donato, 9871. *Statualità civiltà libertà. Scritti di storia costituzionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2021.

5 C. Auzanneau, *La justice administrative vue par la doctrine de Locré à Aucoc*, [dans :] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, (dir.) G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006, p. 107.

6 L. Mannori, B. Sordi, *Giustizia e amministrazione*, [dans :] *Lo Stato moderno. Istituzioni e diritto*, dir. M. Fioravanti, Rome-Bari 2002, p. 76.

1.2. La composition du Conseil d'État

Les membres du Conseil, qui sont quarante à la fin de l'an VIII⁷, comme les ministres, les officiers militaires, les agents diplomatiques et administratifs ou les juges, sont librement nommés par le premier consul, c'est-à-dire Bonaparte :

Article 41. – Le Premier consul promulgue les lois ; il nomme et révoque à volonté les membres du Conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il nomme tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation, sans pouvoir les révoquer.

Les conseillers d'État n'ont aucune indépendance. Ils sont soumis à Bonaparte. Cela va lui permettre, d'une part, d'y nommer des hommes spécialisés dans les domaines où il n'a, lui-même, aucune compétence : le droit, la justice, les finances, les travaux publics, d'autre part, de composer un corps d'experts qui tient l'équilibre entre les hommes qui ont un passé révolutionnaire, voire jacobin, et les hommes de droite, nostalgiques soit des débuts de la Révolution, soit même de l'Ancien Régime royal et monarchique. Du haut en bas de l'édifice institutionnel, Bonaparte opte en effet pour des hommes de tendances et d'origines politiques diverses. En 1803 (arrêté du 19 germinal an XI – 9 avril 1803), il crée, aux côtés des conseillers d'État, des auditeurs rattachés à la fois au Conseil et à un ministère en particulier afin d'apprendre le métier de grand serviteur de l'État. En 1809, le nombre des auditeurs est porté à trois cents cinquante⁸.

1.3. Le rôle de Conseil

Le Conseil est organisé en cinq sections dites d'administration et de législation : finances, législation, guerre, marine et intérieur (arrêté du 5 nivôse an VIII – 26 décembre 1799). Leur rôle est de préparer, conjointement avec les ministres et leurs services, des projets de loi et de décret. Lorsqu'une section a rédigé un projet de texte, celui-ci est débattu en assemblée générale. C'est dans ce cadre, par exemple, que les projets de code civil, de code de commerce, de code de procédure civile, de code pénal et de code d'instruction criminelle ont été discutés, amendés, acceptés, assez souvent en présence de Bonaparte lui-même. C'est ce rôle qui explique d'ailleurs que la distinction entre droit privé

⁷ Sur les conseillers d'État au sein du Consulat et de l'Empire, <https://www.napoleon-empire.net/institutions/liste-conseillers-etat-premier-empire.php>

⁸ G. Bigot, *L'administration française. Politique, droit et société 1789–1870*, Paris 2010, 2 vol., vol. 1, p. 153.

et droit public n'a pas de sens à l'époque⁹. Devant Bonaparte et son Conseil d'État, la dichotomie n'existe pas, car *tout est politique*¹⁰. Lorsque l'assemblée générale a rendu son avis sur le texte en question, il est soumis à Bonaparte qui décide. S'il s'agit d'un texte réglementaire, sa signature suffit pour l'entrée en vigueur. S'il s'agit d'un texte de nature législative (mais la frontière entre textes réglementaires et législatifs devient de plus en plus floue au fil des années), Bonaparte le transmet aux chambres législatives en nommant les conseillers d'État qui seront chargés de présenter et défendre le texte devant les parlementaires.

1.4. Le rôle réglementaire

Le Conseil d'État est un organe administratif qui, par sa réglementation, veille au bon fonctionnement de l'administration française : il rédige des règlements d'administration publique qui, peu à peu, prennent la place des lois puisque, le temps passant, Napoléon décide non seulement de supprimer l'une des deux chambres (le Tribunat) en 1807, mais aussi de ne plus réunir le corps législatif. Le Conseil d'État accompagne également les textes législatifs et réglementaires de ses avis après l'approbation de Bonaparte et, parce qu'il centralise toutes les informations transmises par les administrations locales, le Conseil prend des décisions, sous formes d'arrêtés ou de décrets, dans les domaines administratifs les plus divers¹¹.

1.5. Le rôle européen

Dès le mois d'août 1800 (arrêté du 7 fructidor an VIII – 25 août 1800), Bonaparte décide de créer une nouvelle catégorie de conseillers d'État. À côté des conseillers en service ordinaire (qui travaillent au sein des cinq sections de législation et d'administration), apparaissent des conseillers en service extraordinaires qui serviront dans les administrations centrales à Paris ou dans les États soumis à la France et les territoires annexés à l'empire. On leur demande une compétence technique particulière (droit, finances, armée, administration, etc.), la maîtrise des langues étrangères, l'efficacité dans l'action, la capacité à transposer le modèle juridique français dans l'Europe

⁹ B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020, p. 86.

¹⁰ X. Martin, *Mythologie du Code Napoléon. Aux soubassements de la France moderne*, Bouère 2003, p. 435 ; S. Solimano, *Verso il Code Napoléon. Il progetto di codice civile di Guy Jean-Baptiste Target (1798–1799)*, Milan 1998 ; A. Bürge, *Das französische Privatrecht im 19. Jahrhundert. Zwischen Tradition und Pandektenwissenschaft, Liberalismus und Etatismus*, Francfort 1991.

¹¹ G. Bigot, *L'administration...*, p. 154.

napoléonienne¹². Beugnot, par exemple, un ancien député de la Législative arrêté sous la Terreur, est nommé conseiller d'État en 1806 et devient ministre des finances du roi Jérôme Bonaparte en Westphalie (1807). Pétiet, autre exemple, ministre de la guerre sous le Directoire, écarté du pouvoir parce qu'il est soupçonné de royalisme, est nommé conseiller d'État en 1799 et placé à la tête du gouvernement de Lombardie en 1800. Roederer, un ancien député aux États généraux de 1789, est nommé conseiller d'État en 1799 – il est président de la section de l'intérieur de 1799 à 1802 – avant de devenir, malgré la piètre opinion que Bonaparte avait de lui, ministre des finances du roi Joseph Bonaparte à Naples (1806), puis administrateur du grand duché de Berg (1810)¹³. Cette ouverture du Conseil d'État sur les affaires européennes explique, dans l'autre sens, pourquoi Bonaparte a intégré au Conseil d'État un Rhénan, un Allemand, des Italiens et des Hollandais.

1.6. Le rôle contentieux

On ne peut comprendre l'activité contentieuse du Conseil d'État qu'en prenant la mesure de son rôle de conseil, de son rôle réglementaire et européen. Placé au sommet de l'État comme corps d'experts pour légiférer et réglementer, comme carrefour de la transposition du modèle français en Europe, comme instrument privilégié de centralisation, comme intermédiaire entre le peuple et l'empereur, le Conseil devient naturellement, pour Napoléon Bonaparte, le lieu où l'équilibre entre la puissance de l'administration et les droits des individus doit être fixé. À l'époque, il n'y avait pas une mais quatre façons de traiter le contentieux né de l'activité des administrations : 1/ on peut le confier au juge ordinaire au motif que les institutions publiques sont des institutions comme les autres ; 2/ on peut le confier à une juridiction extraordinaire, au même titre, par exemple, que le contentieux commercial, au motif que le juge de droit commun n'a pas les compétences nécessaires ; 3/ on peut le confier à un ordre juridictionnel complètement à part, distinct de l'ordre juridictionnel judiciaire – c'est le cas aujourd'hui en France – au motif que le droit qui régit l'administration est tellement exorbitant du droit commun qu'il justifie un juge administratif ; 4/ on peut enfin le confier à l'administration elle-même au motif que l'administration est la mieux placée pour arbitrer les litiges entre les administrations elles-mêmes ou entre l'administration et les administrés. Ce quatrième choix est celui qui a été fait par les révolutionnaires français, non seulement parce qu'ils se

¹² J. Tulard, *Le Grand Empire (1804–1815)*, Paris 1982 ; A. Jourdan, *L'Empire de Napoléon*, Paris 2000.

¹³ A. Fierro, A. Palluel-Guillard, J. Tulard (dir.), *Histoire et dictionnaire du Consulat et de l'Empire*, Paris 1995, p. 540, 1013, 1062.

méfiaient des corps judiciaires en général, et des parlements en particulier, mais encore parce qu'ils avaient une vision extensive des missions d'administration : « sous l'ancienne monarchie, administrer prolongeait la juridiction, la mission première de la monarchie étant la justice. (...) Les corps administratifs de la Révolution ont été dotés d'attributions contentieuses entendues comme de simples prolongements de leur faculté d'administrer »¹⁴. C'est ce qu'on nomme le système de l'administration-juge et qui se matérialise, au moment du coup d'État de Bonaparte (1799), par le fait que ce sont les ministres qui, en dernier ressort, jugent le contentieux administratif.

L'article 52 de la constitution de l'an VIII place le Conseil d'État au centre du jeu :

Article 52. – Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

Cette formule (« résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ») signifie deux fonctions distinctes¹⁵. D'une part, le Conseil d'État doit arbitrer les conflits de compétence entre le juge et l'administration lorsqu'une affaire est revendiquée par les deux institutions. Sur ce point, on constate que le Conseil restera très défiant à l'égard des juges ; ce sera particulièrement le cas à propos des affaires politiquement sensibles ou du contentieux des biens nationaux (les biens confisqués aux émigrés et au clergé et qui ont été vendus aux enchères pour combler la dette publique). D'autre part, il peut juger les décisions de l'administration, non seulement lorsque celle-ci agit en dehors de ses compétences – c'est un excès de pouvoir (par exemple lorsqu'un préfet arbitre un conflit entre deux particuliers à la place du juge) –, mais encore lorsque la décision matérialise une activité d'« administration contentieuse ». De quoi s'agit-il ? Quand l'administration est compétente pour prendre des décisions et que celles-ci s'inscrivent dans une hiérarchie administrative, les individus ne sauraient s'en plaindre auprès du Conseil d'État – c'est ce qui assure le fonctionnement efficace de l'administration, selon Bonaparte et son Conseil –, car il s'agit de « pure administration ». Est, par exemple, de la « pure administration » une réquisition militaire par un général

¹⁴ T. Le Yoncourt, *Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution*, [dans :] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, (dir.) G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006, p. 33 ; J.-L. Mestre, *Administration, justice et droit administratif*, « Annales historiques de la révolution française » 2002, no 328, p. 61.

¹⁵ Sur ces compétences contentieuses: G. Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris 2002, p. 74 ; F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*, Paris 1994, p. 85.

ou l'implantation d'un édifice sur l'ordre d'un préfet. Dans ce cas, le Conseil d'État s'estime incompétent. Le particulier, explique-t-il, doit se plaindre en suivant la voie administrative hiérarchique et ce n'est que lorsqu'une décision définitive lui aura été rendue que cette décision deviendra contentieuse. Dès lors, le Conseil d'État s'estime compétent – en réalité, les causes d'irrecevabilité sont nombreuses – et peut juger la décision administrative qui pose problème.

En matière de contentieux administratif, le travail du Conseil d'État constitue un progrès évident par rapport à la période précédente. Tout d'abord, les litiges, au terme de la procédure, sont portés devant une assemblée qui, placé tout près du pouvoir, a moins à craindre des pressions éventuelles des administrations locales ou même centrales. Ensuite, la création, en 1806, d'une sixième section, dite du contentieux, avec une procédure particulière, va renforcer l'idée que « résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » est une activité contentieuse qui échappe, en partie, aux activités administratives (en partie seulement car les avant-projets de décret contentieux délibérés par la section du contentieux doivent être validés par l'assemblée générale du Conseil, puis être signés de la main de l'empereur)¹⁶. Enfin, le Conseil d'État va se peupler d'hommes qui, sensibles à l'équilibre entre la puissance de l'administration et les droits des individus, vont faire naître un véritable droit administratif, certes exorbitant du droit commun, mais qui cherche à éviter l'arbitraire et à régler l'administration pour l'intérêt même de l'État et de ses administrateurs. Gérando, par exemple, qui a été le premier titulaire de la chaire de droit administratif, a été nommé conseiller d'État en 1811 et intendant de Catalogne, et Cormenin, le célèbre publiciste du XIX^e siècle, a été nommé auditeur en 1810. Le Conseil devient ainsi le lieu où le contentieux administratif est pensé et réglé, le lieu où les catégories et les régimes du droit administratif seront imaginés.

Toutefois, le Conseil d'État demeure une créature de Bonaparte, une institution hybride ni vraiment administrative, ni vraiment juridictionnelle. Elle demeure placée sous l'autorité du chef de l'État qui préside le Conseil, qui nomme et révoque les conseillers, qui les affecte selon ses besoins, qui signe les décrets impériaux contentieux pour leur donner force exécutoire. Au sein du Conseil, la condescendance et la méfiance à l'égard des juges demeurent très fortes. Quant à la distinction entre administration active et administration contentieuse, elle reste assez obscure pour les particuliers. En d'autres mots, cette institution n'est pas encore le Conseil d'État français qui va peu à peu s'émanciper du pouvoir politique et de l'administration active. Un détail le révèle. Dans les années 1799–1814, si l'on avait interrogé les conseillers d'État

¹⁶ M. Bouvet, *La procédure devant le Conseil d'Etat au XIX^e siècle*, [dans :] *La procédure et la construction de l'Etat en Europe (XVI^e–XIX^e siècles)*. Recueil de textes, présentés et commentés, (dir.) J. Hautebert et S. Soleil, Rennes 2011, p. 743.

sur leur rôle, ils auraient répondu : assurer l'intérêt de l'État en fixant les garde-fous nécessaires. De nos jours, certains conseillers n'hésitent plus à dire que leur rôle est de défendre les droits et les libertés des individus contre l'État...

2. La transposition du Conseil d'État dans le Duché

En 1806, les victoires françaises contre les Prussiens à Iéna et Auerstaedt (octobre 1806) et l'entrée des troupes conduites par Murat à Varsovie (novembre 1806) provoquent une grande effervescence. En janvier 1807, Napoléon instaure une commission (*Komisja Rządząca*) confiée à Stanisław Małachowski et chargée de réorganiser le pays, sous le contrôle de l'homme de Paris : Hugues-Bernard Maret, avant que les victoires françaises contre les Russes à Eylau (février 1807) et Friedland (juin 1807) ne conduisent au traité de Tilsit (8 juillet 1807), au terme duquel Napoléon fonde le duché – un petit territoire de 100.000 qu'il confie au roi de Saxe, Frédéric-Auguste III, un allié.

2.1. Le Conseil d'État dans le Statut constitutionnel

Dans le *Statut constitutionnel du duché de Varsovie* octroyé aux Polonais le 22 juillet, c'est à travers le Titre III que Napoléon transpose le Conseil d'État français dans le duché, avec des formules plus claires que dans la constitution française de l'an VIII. Elles traduisent notamment la clarification des rôles du Conseil d'État tels qu'ils ont évolué depuis 1799 :

Article 11. Le ministère est composé comme il suit : Un ministre de la justice; Un ministre de l'intérieur et des cultes ; Un ministre de la guerre ; Un ministre des finances et du trésor ; Un ministre de la police ; Un ministre secrétaire d'État. Les ministres sont responsables. (...)

Article 14. Le conseil d'État se compose des ministres. Il se réunit sous la présidence du roi ou du vice-roi, ou du président nommé par le roi.

Article 15. Le Conseil d'État discute, rédige et arrête les projets de loi, ou les règlements d'administration publique qui sont proposés par chaque ministre pour les objets relatifs à leurs départements respectifs.

Article 16. Quatre maîtres des requêtes sont attachés au conseil d'État, soit pour l'instruction des affaires administratives et de celles dans lesquelles le conseil prononce comme cour de cassation, soit pour les communications du conseil avec les commissions de la chambre des nonces.

Article 17. Le conseil d'État connaît des conflits de juridiction entre les corps administratifs et les corps judiciaires, du contentieux de l'administration, et de la mise en jugement des agents de l'administration publique.

Article 18. Les décisions, projets de lois, décrets et règlements discutés au conseil d'État sont soumis à l'approbation du roi.

Ces articles semblent offrir un cadre juridique simple et clair. Cependant, la réalité offre une créature très bizarre¹⁷. Comme en France, on demande au Conseil d'État de débattre et de préparer les projets de règlements de l'administration publique et les projets de lois présentés par les ministres, avant de les soumettre au vote de la Diète (art. 15) ce qui conduit le Conseil à participer aux travaux parlementaires et à coopérer avec les commissions (art. 42-47) ; on lui demande aussi de débattre des règlements royaux et d'examiner les projets d'arrêtés royaux complétant la loi constitutionnelle (art. 86) ; on lui demande encore de régler les conflits de compétence entre les organes administratifs et les tribunaux (art. 17) et de résoudre le contentieux administratif (art. 17) ; on lui demande même de juger les fonctionnaires accusés (art. 17). Mais le plus étonnant est que le Conseil d'État du duché de Varsovie se voit confier l'exercice des fonctions de la Cour de cassation (articles 16, 72), ce qui le distingue nettement de son prototype français. Ses compétences constitutionnelles ont donc été délimitées de manière très large dans le nouvel État construit. En outre, ces fonctions aussi largement définies, en l'absence initiale de réglementations plus détaillées, rendaient son implication non seulement extrêmement difficile, mais l'empêchait de tout faire de manière équivalente¹⁸.

2.2. La composition du Conseil d'État

Toutefois, le facteur qui a le plus fait obstacle à l'efficacité du Conseil d'État polonais était sa composition telle que définie par la Constitution. Il différait complètement du modèle français, puisqu'il était composé de ministres. La présidence du Conseil d'État appartient essentiellement au monarque, qui peut désigner un vice-roi comme son adjoint (article 14). Étant donné que Frédéric-Auguste, absent du pays, n'exerce pas ce pouvoir, les fonctions de président du Conseil d'État sont assurées par son président. Cela n'excluait pas la présidence du Conseil d'État et du Conseil des ministres par la même personne (article 14), ce qui s'est effectivement produit en pratique¹⁹. Une telle solution n'a été

¹⁷ Art. 14-18, 22, 30, 41-47, 72, 76, 86, *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego* (Journal des lois du Duché de Varsovie) [ci-après : DPKW], vol. I, p. VII-LIII.

¹⁸ Cf. les commentaires ci-dessous sur son rôle en tant que Cour constitutionnelle.

¹⁹ Les présidents du Conseil d'État et du Conseil des ministres étaient : Stanisław Małachowski (du 5 octobre au 16 décembre 1807), Ludwik Gutakowski (du 16 décembre 1807 au 25 mars 1809), Stanisław Kostka Potocki (du 25 mars 1809 à la fin du duché de Varsovie) ; M. Roztworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911, p. 7 ; W. Sobociński, *Diariusz sejmowy z roku 1811. Uwagi edytorskie i źródłoznawcze w związku z historiografią instytucji publicznych*, „Studia Źródłoznawcze” 1985, vol. 29, p. 164 ; idem, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, p. 113 ; B. Szyndler, *Stanisław Nałęcz Małachowski 1736–1809* [Warszawa 1979], p. 307-308 ; M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, p. 54.

appliquée dans aucun des États de la sphère d'influence napoléonienne. La confusion des fonctions et des intérêts entre le Conseil d'État et le Conseil des ministres (dont beaucoup étaient contradictoires) était aggravée, outre leur composition et la personne du président, par le fait qu'ils tenaient initialement des séances communes organisées selon le même agenda, et qu'ils avaient un secrétaire commun²⁰ et une seule chancellerie²¹. Bien qu'il y ait eu une séparation officielle des sessions des deux Conseils le 11 janvier 1808, cette procédure formelle n'a pas permis d'établir une séparation claire des deux institutions, qui avaient les mêmes membres, ce qui a entraîné divers litiges dans tout le duché de Varsovie.

Le Conseil d'État napoléonien devait une partie de son autorité au fait qu'il était clairement séparé du groupe des ministres, lesquels n'en étaient pas membres. Initialement privés du droit de vote lors des réunions, même après qu'il leur eût été accordé par le Sénatus Consulte du 18 fructidor an X (5 septembre 1802), les ministres n'ont pas pu acquérir une influence décisive au sein du Conseil en raison du nombre et de la spécialité des conseillers eux-mêmes. En outre, le Conseil français était basé sur des conseillers d'État ordinaires, des conseillers extraordinaires, des greffiers et des auditeurs. La version polonaise a non seulement supprimé dans un premier temps les conseillers d'État (nommés dès le 12 août 1808), créant un Conseil composé de ministres, mais elle l'a également privé des auditeurs – jamais nommés ni par la Constitution ni par les dispositions complémentaires, malgré les demandes réitérées des membres du Conseil d'État eux-mêmes, ressentant vivement leur absence²². Les référendaires, en revanche, n'étaient pas membres du Conseil d'État dans la version polonaise – ils étaient simplement « attachés » au Conseil d'État pour l'assister. Comme le souligne Krzymkowski, ces référendaires constituaient non seulement le groupe de fonctionnaires le plus occupé et le plus surchargé de l'appareil du Conseil d'État, mais ils n'ont jamais eu voix délibérative en séance plénière, même sur les questions sur lesquelles ils étaient rapporteurs²³.

De ce fait, la version polonaise du Conseil a perdu une partie essentielle des caractéristiques de l'original français. Si le Conseil d'État était si important pour Napoléon, constituant sa « vraie gloire » au même titre que son code civil de 1804, et si le Conseil semble avoir été transplanté tel quel dans le duché de Varsovie, il est difficile de comprendre comment on a laissé s'introduire sur le sol polonais une institution aussi imparfaite qui dénaturait à bien des égards

²⁰ Il était Ignacy Sobolewski jusqu'au 29 novembre 1808, puis Stanislaw Grabowski ; M. Roztworowski, op. cit., p. 7.

²¹ Au 13 juin 1810 ; W. Sobociński *Historia ustroju...*, p. 114.

²² M. Roztworowski, op. cit., p. 18-21.

²³ M. Krzymkowski, op. cit., p. 255.

le rôle original de son homologue français²⁴. D'autant que la Constitution du Duché de Varsovie a été écrite par Maret et a été imposée aux Polonais sous une forme qui ne tenait pas compte de leurs commentaires²⁵. Aussi, la distorsion

²⁴ Le Code civil a été adopté en bloc, dans la rédaction de la loi française du 3 septembre 1807 ; DPKW, vol. II, s. 84-85. Le texte original français devait rester en vigueur jusqu'à ce qu'une traduction polonaise authentique soit publiée. La traduction réalisée par Franciszek Ksawery Szaniawski, bien que jugée par certains trop littérale (des termes tels que „Français” ont été omis du texte), était purement informative et pouvait „avoir (...) de la gravité devant les tribunaux tant qu'elle ne s'avère pas en contradiction avec l'original” ; Ibid. Ce problème a également affecté les autres codes – procédure civile et commerciale. Les autorités du duché ont demandé des traductions officielles et ont ordonné qu'elles soient préparées. Cependant, les versions successives ne les satisfaisaient pas. Malgré la longueur de ce travail, aucun des codes n'a été publié en traduction officielle. Il convient de mentionner que certaines parties du Code civil sont restées en vigueur jusqu'au milieu du vingtième siècle, et le Code de commerce jusqu'à l'entrée en vigueur du Code de commerce polonais de 1933. Cf.: A. Klimaszewska, *About the translations of the French Commercial Code of 1807 into Polish*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, vol. LXXII/1, p. 269-283 ; idem, *The Reception of the French Commercial Code in Nineteenth-Century Polish Territories : A Hollow Legal Shell*, [dans :] *Modernization, National Identity and Legal Instrumentalism. Studies in Comparative Legal History (vol. I – Private Law)*, [dir.] A. Klimaszewska, M. Gałędek, Boston – Leiden 2020, p. 143-163 ; idem, *La prise à partie in the French Code of civil procedure of 1806 and the question of the extent of judges' legal liability in the first half of the 19th century in the Polish territories*, „Journal of Constitutional History” 2019, vol. I, no. 37, p. 133-152 ; A. Rosner, *Pierwsze polskie tłumaczenia Kodeksu Napoleona*, [dans :] K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, p. 271-294 ; P. Pomianowski, *Application Problems of Foreign Language Legal Sources : Reception of the French Law in Poland*, [dans :] *History of Legal Sources : The Changing Structure of Law*, (dir.) A. Katancevic, M. Vukotic, S. Vandenbogaerde, V. M. Minale, Belgrad 2018, p. 143-151. La production de traductions officielles immédiatement après la création du duché de Varsovie n'a pas été facilitée par la hâte avec laquelle les travaux législatifs ont été effectués, et la compétence des personnes désignées pour effectuer ce travail a parfois été mise en doute. Le problème fondamental, cependant, était la différence spectaculaire entre le niveau du droit français et polonais. Le premier, développé progressivement au cours des siècles, contenait de nombreux mots et expressions qui n'avaient pas d'équivalents en polonais. Cela a donné un élan considérable à la construction d'une terminologie polonaise dans ce domaine, mais les équivalents de certains termes, se référant à des institutions transplantées ad hoc d'un système étranger, n'ont été développés que des décennies plus tard. De même, dans le cas de la Charte constitutionnelle du Duché de Varsovie imposée par Napoléon, publiée en français et en polonais, „le texte français devait être plus particulièrement considéré comme correct” ; DPKW, vol. I, p. I.

²⁵ Plus largement : L. Dembowski, *Moje wspomnienia*, Petersburg 1898, vol. I, p. 322-323 ; A.A. Ernouf, *Maret, duc de Bassano*, Paris 1884, p. 243-245 ; H. Grynwaser, *Kodeks Napoleona w Polsce. I. Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1915, p. 2 ; M. Handelsman, *Napoleon a Polska*, Warszawa – Lwów [1914], p. 4-5 ; idem, *Przyczynek do historii powstania ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego*, odfitka ze sprawozdań z posiedzeń Towarzystwa Naukowego Warszawskiego, Wydział Nauk Antropologicznych, Społecznych, Historii i Filozofii, posiedzenie z dnia 20 stycznia 1911 r., Année IV, cahier 1, Warszawa 1911 ; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970 ; S. Kutrzeba, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego w r. 1807 i jej stanowisko wśród innych konstytucji napoleońskich*, Akademia Umiejętności w Krakowie, Sprawozdania z czynności i posiedzeń, rok 1906, posiedzenie z dnia 9 lipca 1906 r. ; *Materyały do dziejów Komisji Rządzącej : korespondencja Komisji z delegatami do Dreżna Ludwikiem Gutakowskim i Stanisławem Potockim*, éd. par H. Konic, avec un avant-propos de W. Smoleński, Warszawa 1910 ; T. Mencil, *L'introduction du Code Napoléon dans le Duché de Varsovie (1808)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1949, vol. 1/2, p. 141-198.

ne s'est-elle pas produite en raison d'un manque de compréhension de la part des Polonais, mais du fait des Français : s'agit-il d'un manque de clairvoyance ? S'agit-il simplement d'un cas de transposition ratée en raison de l'urgence ? Napoléon a-t-il modifié l'esprit de l'institution parce qu'il était convaincu que les Polonais ne seraient pas capables de la faire fonctionner, un peu comme il s'était convaincu qu'il ne fallait pas exporter le système du jury criminel en Italie parce que les Italiens ne seraient pas capables de l'appliquer ? S'agit-il encore d'une volonté de simplifier le système, avec un conseil restreint aux seuls ministres, en croyant le rendre plus efficace ? Ce qui, en revanche, est certain, c'est que Napoléon n'a pas créé le Conseil du duché à partir du Conseil du roi tel qu'il fonctionnait sous l'Ancien Régime français et qui a perduré au début de la Révolution. Roztworowski y fait allusion parce qu'il était composé du roi et ses ministres (loi des 27 avril – 25 mai 1791)²⁶. Cependant, celui-ci n'a pas été un modèle lorsque Napoléon et les rédacteurs de la constitution de l'an VIII ont imaginé le Conseil d'État en 1799.

2.3. Le rôle en matière de cassation

La Constitution, dans ses articles 16 et 72, a confié au Conseil d'État la fonction de Cour de cassation²⁷. Comme certains auteurs l'affirment, cela peut avoir été influencé par la petite taille de la Principauté, qui ne comptait qu'une seule cour d'appel. Le même système a en effet été mis en place dans le royaume de Westphalie, établi en 1808, ce qui peut également s'expliquer par la taille du royaume²⁸. Du point de vue français, cependant, le fait que la cassation ait été confiée au Conseil d'État peut s'expliquer différemment. Napoléon et ses conseillers savaient que l'opposition se situe au niveau des institutions judiciaires. Leurs décisions à cet égard ont toujours été dictées par la nécessité de laisser aux juges le moins de liberté possible. Peut-être Napoléon a-t-il placé la cassation sous le contrôle du Conseil d'État polonais, comme il le fait également en Westphalie, parce qu'il s'inquiétait de la manière dont les juges interpréteraient la loi, notamment le code civil ou pénal polonais, au cours des procès. En d'autres termes, l'idée était peut-être de priver le duché d'une cour de cassation afin d'éviter que les juges ne désobéissent aux nouvelles lois. Cependant, cette solution a conduit à une monstruosité juridictionnelle. Surtout, le Conseil d'État, dont la composition était réduite à quelques hommes, en tant

²⁶ M. Roztworowski, op. cit., p. 16.

²⁷ W. Sobociński, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego jako Sąd Kasacyjny (zarys ustrojowy)*, „Archeion” 1984, vol. 77, p. 12 sq.; M. Krzymkowski, op. cit., p. 179.

²⁸ S. Soleil, *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion (XVI^e–XIX^e siècle)*, Paris 2014, p. 257-259.

qu'organe de gouvernement lié au pouvoir royal, se voyait chargé d'un nombre trop important de responsabilités dans le nouvel État. Le chaos constitutionnel a été causé par le conflit entre l'exigence de l'approbation royale pour les décisions, projets de lois, décrets et règlements (article 18) et le principe de l'indépendance judiciaire (article 74). La question n'a pas été résolue avant le décret de Frédéric-Auguste du 11 juillet 1808, qui dispose sans équivoque que l'approbation du monarque n'est pas requise pour les arrêts rendus par le Conseil d'État en sa qualité de Cour de cassation²⁹.

Pendant, cette prise de fonction en matière de cassation a été retardée jusqu'à ce qu'un règlement détaillé soit publié. Les règles françaises n'ayant pas été transférées à la Principauté, le législateur polonais a donc dû chercher ses propres solutions. La situation était encore aggravée par le fait qu'il a cherché à fixer dans le même texte les motifs de cassation, la procédure de cassation et l'organisation même de la Cour de cassation³⁰. Les travaux législatifs ont donc duré plus de deux ans, au cours desquels plusieurs projets ont été préparés puis rejetés, avant d'aboutir à la sanction royale de Frédéric-Auguste. Le décret du 3 avril 1810 visait à la fois la cassation en matière civile et pénale³¹. Néanmoins, ce nouveau cadre normatif pour les activités de la Cour de cassation n'a pas amélioré les choses car les membres du Conseil d'État, surchargés de travail et concentrés sur d'autres fonctions plus urgentes, n'avaient pas assez de temps pour traiter les pourvois en cassation qui sont restés en souffrance³².

Prévoir que le Conseil d'État joue le rôle d'une Cour de cassation ne suit pas le modèle français. Il n'était d'ailleurs pas divisé en sections ou en chambres. Seule une commission des requêtes et des instructions a été créée, mais elle était composée, contrairement à la section des requêtes de la Cour de cassation française, de greffiers et non de juges³³. Si la cassation était jugée fondée, la Cour de cassation n'examinait pas l'affaire sur le fond, mais identifiait la disposition juridique ou procédurale violée par la juridiction et renvoyait l'affaire à une autre juridiction du même degré ou à une autre chambre de la Cour d'appel. Toutefois, l'interprétation de la loi par la Cour de cassation n'était pas contraignante. Pour les mêmes motifs, les mêmes décisions judiciaires ont ainsi pu être contestées trois fois de suite ; la situation pouvait perdurer même lorsque,

²⁹ M. Roztworowski, op. cit., p. 13-14 ; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, p. 115-116.

³⁰ A. Korobowicz, *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność*, Warszawa 2007, p. 78.

³¹ Certaines questions ont également été réglementées par le décret du 19 septembre 1810 ; DPKW, vol. 2, p. 151-185, 379-426.

³² J.-J. Litauer, *Fragmety z dziejów polskiego sądownictwa porozbiorowego*, Warszawa 1915, p. 52-55 ; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, p. 248.

³³ W. Sobociński, *Rada Stanu...*, p. 13 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 181 ; M. Roztworowski, op. cit., p. 49.

dans son deuxième arrêt, la Cour de cassation avait siégé en formation élargie. Ce n'est que l'interprétation approuvée par le monarque, lors du troisième pourvoi, qui devenait contraignante pour la juridiction qui avait été cassée. Toute la construction de cette institution a donc souligné de bout en bout la nécessité de subordonner l'application de la loi à la raison d'État.

La composition du Conseil d'État avait généré d'innombrables difficultés. Il en était de même en matière de cassation ; tout cela à cause d'une constitution qui générait des incertitudes.

2.4. Le rôle en matière de contentieux administratif

Comme en France, dans le duché de Varsovie, les organes chargés de trancher les litiges administratifs (conseils de préfecture et Conseil d'État) font partie de l'administration et les décisions de ces derniers sont soumises à l'approbation du chef de l'État³⁴. Selon la façon dont le concept de contentieux administratif était entendu à l'époque, l'essentiel des litiges concernait les conflits de propriété entre le citoyen et l'État. Dans les territoires polonais, le Conseil d'État n'avait pas compétence pour entendre les plaintes des citoyens qui se plaignaient que l'administration avait agi en dehors de sa sphère de compétence (recours pour excès de pouvoir)³⁵. En revanche, il était compétent pour un type particulier de litige : les sommes bayonaises (*sumy bajorńskie*)³⁶. De quoi s'agit-il ? Lors des trois partages de la Pologne, le gouvernement prussien avait accordé des prêts aux habitants des territoires annexés. En vertu de la paix de Tilsit, les territoires des deuxième et troisième partages et une partie du territoire du premier partage, et, avec eux, les habitants de ces territoires endettés auprès du gouvernement prussien, sont passés sous la domination de Napoléon. Ce dernier est donc devenu créancier des sommes que les particuliers devaient au gouvernement prussien. En vertu de l'accord de Bayonne, Napoléon a transféré cette créance (estimée à plus de 40 millions de francs) au duché de Varsovie. Les polonais débiteurs devaient rembourser au duché 40 millions de francs mais, en contrepartie, le duché devait payer à Napoléon 20 millions de francs. Le grand gagnant était l'empereur puisqu'il devait recevoir ses 20 millions. Le grand perdant était, contrairement aux apparences, le duché, puisque les débiteurs

34 H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, vol. 26/2, p. 145 ; idem, *Historia administracji*, Warszawa 2001, p. 80 ; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1993, vol. 45/1-2, p. 149 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 198.

35 B. Winiarski, *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923, p. 75 ; H. Izdebski, *Historia...*, p. 80 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 197.

36 Article 2 du décret du 28 février 1811 ; DPKW, vol. III, p. 217-218.

étaient incapables de rembourser leurs 40 millions de dette, parce qu'ils étaient ruinés par les guerres et le désordre économique qui en résultait. C'est dans le cadre du recouvrement de cette dette que le Conseil d'État a été déclaré compétent lorsqu'une partie contestait la nature de la dette en tant que somme bayonnaise. Pour les autres questions (par exemple, le montant de la dette), la compétence des tribunaux ordinaires demeurait.

La consécration de la compétence générale du Conseil en matière de contentieux administratif (prévue par l'article 17 de la Constitution) n'a eu lieu qu'avec le décret du 19 septembre 1810, lequel a fixé les règles de procédure et de compétence du Conseil d'État³⁷. Ces dispositions étaient pratiquement une copie conforme des solutions françaises³⁸. La pratique et la jurisprudence du Conseil d'État du Duché revêtent une importance cruciale pour la procédure devant les instances judiciaires et administratives de première instance, non seulement en raison de son autorité hiérarchique, mais aussi parce qu'il n'existait pas de règles régissant la procédure en première instance³⁹. Le Conseil d'État a donc expressément ordonné aux conseils de préfecture de se fonder sur le droit français applicable, considérant les tribunaux administratifs de première instance comme « une institution étroitement liée au droit français »⁴⁰.

Contrairement au Conseil d'État français, son homologue sur le territoire du duché de Varsovie n'avait aucune compétence formelle pour donner des interprétations universellement contraignantes de la loi. Toutefois, comme le souligne M. Krzymkowski, dans la pratique, il y a eu quelques résolutions dans lesquelles elle a interprété la loi en apportant une réponse à une demande de renseignements relative à des procédures dans des litiges administratifs qui n'impliquaient pas le jugement d'affaires pendantes devant la même question. « Les résolutions interprétant la loi n'étaient publiées nulle part et n'avaient pas la valeur d'une interprétation universellement contraignante. (...) Mais cela ne signifie pas qu'elles n'étaient pas connus et suivies dans les milieux judiciaires »⁴¹.

37 DPKW, vol. II, p. 389-407. Cf. W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, p. 14 ; A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1834, p. 23 ; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, p. 121.

38 M. Krzymkowski, op. cit., p. 201.

39 Le décret du 7 février 1809 ne les contenait pas. Plus largement : H. Izdebski, *Sądownictwo...*, p. 130 ; W. Witkowski, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810-1867)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1979, vol. XXVI, p. 257-258 ; idem, *Sądownictwo...*, p. 90-91.

40 Cyt. Za W. Witkowski, *Sądownictwo...*, p. 117.

41 M. Krzymkowski, op. cit., p. 215-216.

Conclusions

Le Conseil d'État du duché de Varsovie, créé sur le modèle de l'institution napoléonienne, diffère définitivement de son prototype. Il existe toutefois deux optiques différentes pour évaluer cette différence.

Vu de Pologne, la tradition historiographique insiste surtout sur les différences entre les deux institutions. Alors qu'en France, il s'agissait d'un intermédiaire entre le peuple et l'empereur qui, malgré les guerres incessantes et les absences temporaires de Napoléon, était extrêmement impliqué dans son travail, on doit souligner qu'en Pologne, le Conseil d'État n'avait pas la même efficacité car il a dû faire face à la reconstruction de l'État en menant de front plusieurs tâches très lourdes et très différentes, sans pouvoir jamais compter sur le monarque, perpétuellement absent. Outre sa composition et son organisation interne qui différaient beaucoup du modèle français, le Conseil réunissait trois institutions qui, en France, étaient distinctes : le Conseil d'État lui-même, le groupe des ministres et la Cour de cassation.

Vu de France, ces différences apparaissent secondaires. Le modèle français lui-même a été bâti dans un contexte où Napoléon et les rédacteurs de la constitution de l'an VIII ne pouvaient pas faire entièrement table rase du passé institutionnel : ils ont donc maintenu une séparation (plus apparente que réelle) des fonctions, où les ministres étaient distincts des conseillers d'État, où le tribunal de cassation conservait son périmètre d'action, où le Conseil préparait les lois mais ne les votait pas. Tout cela permettait d'inscrire le nouveau régime dans la continuité républicaine. En réalité, Napoléon a très vite réuni entre ses mains tous les leviers de pouvoir. Parce qu'il était un général d'armée, Napoléon concevait le Conseil d'État comme un état major où devaient remonter les informations majeures, où les difficultés institutionnelles étaient tranchées, où les décisions politiques étaient prises. Peut-être, en définitive, le Conseil d'État du duché de Varsovie ou du royaume de Westphalie réalisaient-ils le rêve de l'empereur : y joindre la cassation des décisions de justice puisque la cassation était considérée comme le moyen suprême de casser les juges incompetents ou désobéissants, et d'assurer la même interprétation et la même application de la loi sur tout le territoire.

Évidemment, du fait de l'absence de facto d'un véritable chef de gouvernement en l'absence du roi, le Conseil d'État du duché de Varsovie a été contraint de fixer lui-même l'amplitude de ses pouvoirs en 1809 et prendre les décisions d'urgence qui s'imposaient dans le cadre de la guerre contre l'Autriche⁴². En l'absence d'une limitation claire de ses attributions et de l'octroi au Conseil de

⁴² Par les décrets de Frédéric Auguste du 25 mars et du 20 avril 1809.

la capacité de disposer des fonds provenant des caisses publiques (sans violer les fonds pour les sommes bayonaises), il s'est vu conférer le droit de prendre toutes les décisions auparavant réservées au roi et a agi temporairement comme chef de l'État⁴³.

Bibliographie

- Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, vol. I-III.
- Auzanneau C., *La justice administrative vue par la doctrine de Locré à Aucoc*, [dans :] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, dir. G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006.
- Bigot G., *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris 2002.
- Bigot G., *L'administration française. Politique, droit et société 1789–1870*, Paris 2010.
- Bouvet M., *La procédure devant le Conseil d'Etat au XIX^e siècle*, [dans:] *La procédure et la construction de l'Etat en Europe (XVI^e–XIX^e siècles). Recueil de textes, présentés et commentés*, dir. J. Hautebert, S. Soleil, Rennes 2011.
- Burdeau F., *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*, Paris 1994.
- Bürge A., *Das französische Privatrecht im 19. Jahrhundert. Zwischen Tradition und Pandektenwissenschaft, Liberalismus und Etatismus*, Francfort 1991.
- Dembowski L., *Moje wspomnienia*, Petersburg 1898.
- di Donato F., 19871. *Statualità civiltà libertà. Scritti di storia costituzionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2021.
- Ernouf A.A., *Maret, duc de Bassano*, Paris 1884.
- Fierro A., Palluel-Guillard, A., Tulard, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire du Consulat et de l'Empire*, Paris 1995.
- Grynwaser H., *Kodeks Napoleona w Polsce. I. Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1915.
- Handelsman M., *Napoleon a Polska*, Warszawa – Lwów [1914].
- Handelsman M., *Przyczynek do historii powstania ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego*, odbitka ze sprawozdań z posiedzeń Towarzystwa Naukowego Warszawskiego, Wydział Nauk Antropologicznych, Społecznych, Historii i Filozofii, posiedzenie z dnia 20 stycznia 1911 r., Année IV, cahier 1, Warszawa 1911.
- Heylman A., *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1834.

43 Mais à force de devoir habiller les décisions du Conseil d'État en déclassant formellement les „avis” et en bloquant leur publication au Journal des lois, il en est venu à se voir confier cette fonction dans une forme de secret honteux. M. Roztworowski, op. cit., p. 32-33 ; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, p. 115 ; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne...*, p. 40 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 236-241 ; M. Kallas, op. cit., p. 98 ; T. Mencel, *Feliks Lubiński minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758–1848)*, Warszawa 1952, p. 102.

- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, vol. 26/2.
- Napoléon & Empire. Conseillers d'État du Consulat et de l'Empire*, <https://www.napoleon-empire.net/institutions/liste-conseillers-etat-premier-empire.php>.
- Jourdan A., *L'Empire de Napoléon*, Paris 2000.
- Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970.
- Klimaszewska A., *About the translations of the French Commercial Code of 1807 into Polish*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, vol. 67/1.
- Klimaszewska A., *La prise à partie in the French Code of civil procedure of 1806 and the question of the extent of judges' legal liability in the first half of the 19th century in the Polish territories*, „Journal of Constitutional History” 2019, vol. 1, no. 37.
- Klimaszewska A., *The Reception of the French Commercial Code in Nineteenth-Century Polish Territories : A Hollow Legal Shell*, [dans :] *Modernization, National Identity and Legal Instrumentalism. Studies in Comparative Legal History (vol. I – Private Law)*, [dir.] A. Klimaszewska, M. Gałędek, Boston – Leiden 2020.
- Klimaszewska A., Soleil S., *Les Révolutionnaires, Napoléon et la création du Duché de Varsovie (1789–1807). Aux origines de la proximité juridique franco-polonaise (acte 1)*, à paraître.
- Korobowicz, A., *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność*, Warszawa 2007.
- Korobowicz, A., Witkowski, W., *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1993, vol. 45/1-2;
- Krzywkowski M., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011.
- Kutrzeba S., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego w r. 1807 i jej stanowisko wśród innych konstytucji napoleońskich*, Akademia Umiejętności w Krakowie, Sprawozdania z czynności i posiedzeń, rok 1906, posiedzenie z dnia 9 lipca 1906 r.
- Litauer J.-J., *Fragmenty z dziejów polskiego sądownictwa porozbiorowego*, Warszawa 1915.
- Le Yoncourt T., *Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution*, [dans:] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, dir. G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006.
- Mencel T., *Feliks Łubiński minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758–1848)*, Warszawa 1952.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Mannori L., Sordi B., *Giustizia e amministrazione*, [dans:] *Lo Stato moderno. Istituzioni e diritto*, dir. M. Fioravanti, Rome – Bari 2002.
- Martin X., *Mythologie du Code Napoléon. Aux soubassements de la France moderne*, Bouère 2003.

- Materiały do dziejów Komisji Rządzącej : korespondencja Komisji z delegatami do Drezna Ludwikiem Gutakowskim i Stanisławem Potockim*, éd. par H. Konic, avec un avant-propos de W. Smoleński, Warszawa 1910.
- Mencel T., *L' introduction du Code Napoléon dans le Duché de Varsovie (1808)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1949, vol. 1/2.
- Mestre J.-L., *Administration, justice et droit administratif*, “Annales historiques de la révolution française” 2002, no 328.
- Montholon, *Récits de la captivité de l' empereur Napoléon à Sainte-Hélène*, Paris 1847.
- Pomianowski P., *Application Problems of Foreign Language Legal Sources : Reception of the French Law in Poland*, [dans :] *History of Legal Sources : The Changing Structure of Law*, dir. A. Katancevic, M. Vukotic, S. Vandenberg, V.M. Minale, Belgrad 2018.
- Rosner A., *Pierwsze polskie tłumaczenia Kodeksu Napoleona*, [dans :] K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008.
- Roztworowski M., *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911.
- Sobociński W., *Diariusz sejmu z roku 1811. Uwagi edytorskie i źródłoznawcze w związku z historiografią instytucji publicznych*, „Studia Źródłoznawcze” 1985, vol. 29.
- Sobociński W., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego jako Sąd Kasacyjny (zarys ustroju)*, „Archeion” 1984, vol. 77.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
- Soleil S., *Introduction historique aux institutions publiques*, Paris 2010.
- Soleil S., *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion (XVI^e – XIX^e siècle)*, Paris 2014.
- Solimano S., *Verso il Code Napoléon. Il progetto di codice civile di Guy Jean-Baptiste Target (1798–1799)*, Milan 1998.
- Sordi B., *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020.
- Szyndler B., *Stanisław Nałęcz Małachowski 1736–1809* [Warszawa 1979].
- Tulard J., *Le Grand Empire (1804–1815)*, Paris 1982.
- Winiarski B., *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923.
- Witkowski W., *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810–1867)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1979, vol. XXVI.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.

SUMMARY

The Transposition of the French Council of State in the Duchy of Warsaw (1807–1813). The Origins of Franco-Polish Legal Proximity (Act 2)

The Council of State of the Duchy of Warsaw, created on the model of the Napoleonic institution, definitely differs from its prototype. There are, however, two different lenses through which this can be assessed. From a Polish perspective, the historiographical tradition emphasizes the differences between the two institutions. However, in France, it was an intermediary between the people and the emperor who, despite his constant wars and temporary absences, was highly involved in its work. It must be stressed that in the Polish territories, the Council of State did not have the same efficiency. It had to deal with the reconstruction of the state by carrying out several burdensome and varied tasks at the same time without ever being able to rely on the monarch, who was perpetually absent. In addition to its composition and internal organization, which differed significantly from the French model, the Council brought together three institutions that in France were distinct: the Council of State itself, the ministers, and the Court of Cassation. Seen from France, these differences appear secondary. The French model itself was built in a context in which Napoleon and the drafters of the constitution of Year VIII could not completely wipe out the institutional past: they, therefore, maintained a separation (more apparent than real) of functions, in which the ministers were distinct from the councilors of state, in which the court of cassation retained its scope of action, and in which the Council prepared but did not vote on laws. All this made it possible to inscribe the new regime into republican continuity. In reality, Napoleon very quickly gathered all the levers of power in his hands. Because he was an army general, Napoleon conceived the *Conseil d'État* as a headquarters, where major information was to be passed on, institutional difficulties were resolved, and political decisions were taken. Perhaps, in the end, the Council of State of the Duchy of Warsaw or the Kingdom of Westphalia fulfilled the emperor's dream: to include the cassation of court decisions since cassation was considered the supreme means of overturning incompetent or disobedient judges and ensuring the same interpretation and application of the law throughout the country.