

Histoire de l'administration

Studility, Internet etc.

Partie 1 : Les racines administratives de la France (1750 - 1814).			
Chapitre 1 : L'héritage de l'Ancien Régime			
I. A la veille de la Révolution, une administration entre archaïsme et modernité			
A- Spécialisation et bureaucratisation de l'administration centrale			
1. le Conseil du Roi			
a- l'origine du Conseil du Roi			
b- organisation et attributions du Conseil du Roi depuis Louis XIV.			
§ 1. les conseils de gouvernement.			
§ 2. les conseils d'administration et de justice.			
2. ministres et départements ministériels.			
a- un personnel ministériel restreint.			
b- les bureaux et la bureaucratie administrative.			

Sous-section 2 : L'administration locale et les freins à l'action centralisatrice.	3
§1 : Les points faibles de l'administration monarchique.	3
A/ La diversité des statuts des agents de l'État.	3
1) Les officiers.	3
2) Les commissaires.	3
3) L'apparition des fonctionnaires.	4
B/ L'imbricatio des cadres territoriaux et des modes de gestion de l'administration locale.	4
C/ Les faiblesses propres à l'administration financière et fiscale.	5
§2 : Les critiques et résistances des administrés.	5
Section 2 : Les tentatives de réforme de l'administration française à la fin de l'Ancien Régime.	5
§1 : Vers une plus grande transparence du droit administratif.	5
§2 : Une double volonté de rationalisation et de participation.	6
Chapitre 2 : La révolution et l'administration, entre innovation et continuité.	7
Section 1 : La révolution libérale (1789-1792) ou la recherche d'un nouveau modèle administratif.	7
§1 : La destruction de l'ordre administratif ancien et l'affirmation de nouveaux principes.	7
§2 : La refonte de l'espace administratif.	7
A/ L'urgence d'un nouveau découpage administratif.	7
B/ Les projets de découpage.	7
C/ Le découpage territorial.	8
§3 : Les ambiguïtés de la réforme administrative.	8
A/ Le nouveau cadre juridique de l'administration administrative.	8
1) Soumission de l'administration à la loi.	8
2) Le choix d'un contrôle hiérarchique.	8
3) Une administration civique et nationale : le principe général de l'élection des administrateurs.	8
B/ L'organisation des administrations locales.	8

1) Le niveau communal.....	8
2) Administrations départementale et de district.....	9
C/ Les compétences des organes locaux.....	9
§4 : Mise en place et fonctionnement du nouveau système d'administration locale.....	9
Section 2 : Le tournant de l'année 1792 : la République et la centralisation inévitable.....	10
§1 : La réorganisation du pouvoir central.....	10
§2 : La redistribution des compétences et la surveillance des administrations locales.....	10
A/ Les administrations départementales en lutte contre le pouvoir central.....	10
B/ La loi du 14 frimaire an 2.....	11
§3 : La mise en place de para-structures révolutionnaires.....	11
A/ Les organismes de création locale.....	11
B/ L'établissement des agents de liaison et de surveillance.....	11
Section 3 : 1794-1799 = la centralisation confirmée.....	12
§1 : L'élimination des excès jacobins.....	12
§2 : Les réorientations administratives du directoire.....	12
A/ La prépondérance départementale.....	12
B/ La réorganisation municipale : les municipalités de cantons.....	12
C/ Le fonctionnement effectif de l'administration territoriale.....	13
§3 : L'Administration centrale sous le Directoire.....	13
Chapitre 3 : La stabilisation administrative napoléonienne.....	14
Section 1 : L'apogée du centralisme.....	14
Sous-section 1 : L'absorption de la fonction administrative dans le pouvoir gouvernemental.....	14
§1 : La toute-puissance de l'exécutif.....	14
§2 : Un gouvernement à Grand Conseil.....	15
A/ L'auxiliaire privilégié du prince : le CE.....	15
B/ Les ministres.....	15
Sous-section 2 : La réorganisation de l'administration territoriale : la mort des libertés locales.....	16
§1 : L'esprit de la loi du 28 pluviôse an VIII : centralisation, efficacité, rationalité.....	16
A/ Le découpage administratif de 1790 préservé.....	16
B/ Les nouvelles institutions administratives locales.....	16
1) Les principes directeurs.....	16
2) L'étagement administratif.....	17
§2 : La mise en place et le fonctionnement de la nouvelle administration locale.....	18
Section 2 : La toute puissance administrative.....	18
§1 : L'expansion administrative.....	18
§2 : La naissance de la fonction publique au sens contemporain du terme.....	19
§3 : Les privilèges de l'Administration napoléonienne.....	19
Partie 2 : L'administration face au développement du régime parlementaire : administration servante ou maîtresse?.....	21
Section 1 : Une administration partisane et politisée.....	21
§1 : L'Administration, un formidable enjeu de pouvoir.....	21
A/ Restauration et Monarchie de Juillet (1814-1848).....	21
B/ Depuis le milieu du XIX ^{ème}	22
§2 : Les conséquences de l'inféodation politique de l'administration.....	22
A/ Les épurations administratives.....	22
B/ L'antiparlementarisme des fonctionnaires.....	23
1) Les griefs de l'administration.....	23
2) Vichy ou la revanche des hauts fonctionnaires.....	23
C/ Une conséquence institutionnelle : la création des cabinets ministériels.....	24
Section 2 : Les limites à l'arbitraire ministériel.....	24
§1 : Recrutement et carrière.....	24
§2 : Les garanties obtenues par les fonctionnaires.....	25
A/ La syndicalisation de la fonction publique.....	25
B/ La jurisprudence protectrice du CE.....	25
§3 : Les statuts généraux de la fonction publique.....	26
A/ Les lois du 14/9/1941.....	26
B/ Le statut du 19/10/1946.....	26
Section 3 : Le mythe de l'administration maîtresse.....	27

§1 : Les diverses causes de l'autonomie administrative.	27
A/ Une tendance spontanée à l'autonomie.	27
B/ Les insuffisances de l'appareil politique.	27
§2 : La professionnalisation croissante de la fonction publique.	28
§3 : La fonction politique de l'administration depuis 1958.	29
Partie 3 : La lutte contre la centralisation.	30
Section 1 : Les débats et les réalisations pratiques au XIX^{ème} (1815 - 1884).	30
Sous-section 1 : Les débats du XIX^{ème}.	30
§1 : La vision des ultras : la nécessité des libertés locales.	30
§2 : La vision des libéraux : la décentralisation comme remède aux dérives démocratiques.	30
§3 : Les Républicains : de l'hostilité au ralliement à l'idée décentralisatrice.	31
Sous-section 2 : Les évolutions législatives : flux et reflux décentralisateur.	32
§1 : De 1815 à 1848 : la courbe ascendante de la décentralisation.	32
A/ Les réformes de la Monarchie de Juillet.	32
1) Les lois d'organisation.	32
2) Les lois d'attribution.	32
B/ La seconde République : la légitimité des élus locaux renforcée.	33
§2 : Les fluctuations du Second Empire.	33
§3 : Les lois fondatrices de la III^{ème} République.	34
A/ La genèse de la loi de 1871 sur les départements.	34
B/ La loi départementale du 10/8/1871.	34
C/ La loi municipale du 5/4/1884.	35

HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION

Partie 1 : LES RACINES ADMINISTRATIVES DE LA FRANCE (1750 - 1814)

Chapitre 1 : L'héritage de l'Ancien Régime.

Vers 1750, le mot administration commence à être utilisé pour personnifier l'ensemble des agents et les services publics. Avant cette date, on employait le terme *police*.

Section 1 : A la veille de la révolution, une administration entre archaïsme et modernité.

Sous-section 1 : Spécialisation et bureaucratisation de l'administration centrale.

Le monarque absolu de droit divin concentre tous les pouvoirs et ne doit rendre de compte à personne sur la façon dont il exerce sa fonction, mais il est obligé de gouverner à grand conseil. Le Conseil du Roi, apparu à la période féodale, remplit au XVII^{ème} une mission polyvalente (nos actuels Conseil des ministres, Cour de cassation et Conseil d'État), même si officiellement, toute décision émane toujours du roi seul. A la fin de l'Ancien Régime, le Conseil du Roi n'est plus qu'une chambre d'enregistrement, les ministres étant les vrais détenteurs du pouvoir de décision.

§1 : Le Conseil du Roi.

A/ L'origine du Conseil du Roi.

Jusqu'au XIII^{ème}, le roi délibère sur les affaires importantes avec ses grands vassaux et les dignitaires ecclésiastiques au sein de la *Curia Regis*, réunie *In Consilio* pour les affaires politiquement importantes, et *In Parlamento* pour les problèmes judiciaires. La spécialisation des tâches et l'extension du pouvoir royal amène le roi à constituer, à partir de sa Cour, le Parlement de Paris (1307) et la Cour des Comptes pour les affaires financières et fiscales (1320). D'autres organes permanents autonomes apparaissent à partir du Conseil du Roi.

Le Conseil secret continue à remplir la fonction de conseiller politique : il suit le roi dans tous ses déplacements et délibère dans toutes les matières que le roi juge utiles (police, administration, justice,...). Le roi conserve un pouvoir de justice retenue et peut donc évoquer des affaires en son Conseil.

L'accroissement de l'autorité royale entraîne la multiplication et la technicité des tâches gouvernementales, ce qui implique une rationalisation du travail au sein du Conseil du Roi. Sous Louis XIV, une vaste réorganisation est entreprise, mais la spécialisation reste imparfaite (cumul des fonctions administratives pures et contentieuses).

B/ Organisation et attributions du Conseil du Roi depuis Louis XIV.

↳ *Le roi retient en son Conseil qui il veut.* Il choisit librement les membres de son Conseil. Ce principe est le seul demeuré vrai, même si le roi privilégie en pratique la compétence et choisit des juristes auxquels on décerne des brevets de conseillers d'état ou de maîtres des requêtes.

↳ *Le Conseil n'est jamais séparé de la personne du roi.* Le Conseil n'a aucune autorité propre, indépendamment du monarque. Le roi est donc censé y être toujours présent. Ce principe n'est pas respecté en pratique, mais même quand le roi est physiquement absent, les actes mentionnent "le roi en son Conseil".

↳ *Le Conseil est unitaire.* Il s'agit d'un dogme du droit public monarchique : il n'y aurait qu'un seul conseil, à vocation universelle, compétent pour toutes les questions. En fait, des conseils de gouvernement (attributions politiques) et des conseils de justice et d'administration ont été créés à l'intérieur du Conseil du Roi.

1) Les conseils de gouvernement.

Ils se réunissent toujours en présence du roi, dans les appartements royaux, comportent un petit nombre de personnes et sont les seuls à rendre des arrêts en commandement (avec autorité ERGA OMNES).

↳ *Le Conseil d'en Haut :* sous Louis XIV, il traite les affaires de politiques intérieures les plus graves et la politique extérieure. Sous Louis XV et Louis XVI, son activité est recentrée sur la diplomatie. Il se réunit les mercredis et dimanches, et est composé de "ministres d'État".

↳ Le Conseil des Dépêches se crée progressivement entre 1649 et 1652 par dissociation du Conseil d'en Haut. En 1661, il est érigé en Conseil du gouvernement. On y lit les dépêches émanant des administrateurs locaux, et délibère les réponses. Il s'occupe des affaires intérieures, a une activité administrative intense, vide les procès opposant les particuliers à l'administration, et juge les recours contre les ordonnances des intendants.

↳ Le Conseil Royal des Finances est chargé de la comptabilité publique, puis de la politique budgétaire et économique du royaume. Il examine tout ce qui touche à la fiscalité, établit la réglementation en matière économique, et connaît des procès relatifs à ces deux domaines, portés devant lui suite à une évocation. C'est aussi une instance de cassation contre les arrêts des Chambres des comptes et des Cours des aides.

2) Les conseils d'administration et de justice.

Ils ne sont que très rarement présidés par le roi, et leurs arrêts ne sont pas expédiés en commandement. A la fin de l'Ancien Régime, ils ne font qu'entériner les solutions arrêtées par les ministres au sein de leurs départements.

↳ Le Conseil d'État privé (ou Conseil des parties) exerce la justice retenue du roi : il connaît les requêtes au fin d'évocation, les problèmes de règlement de juge en cas de conflit de compétence, les demandes de révision des procès criminels, et surtout les pourvois en cassation contre les jugements définitifs de toutes les juridictions du royaume. Il peut rejeter les pourvois, confirmer les jugements ou renvoyer devant une autre Cour Suprême. A la fin de l'Ancien Régime, il est devenu permanent, a reçu des locaux, et son travail est réglé par une ordonnance de D'Aguessau de 1738. Cette formation est alors en passe de devenir une Cour Suprême aux pouvoirs délégués. La révolution stoppera cette évolution, mais en 1791, le Tribunal de cassation reprendra cette organisation.

↳ Le Conseil d'État, finances et direction sert d'auxiliaire au Conseil Royal des Finances, c'est-à-dire qu'il traite de toutes les affaires jugées secondaires. On y parle beaucoup d'administration des finances, et on y traite du résidu du contentieux fiscal. A partir de 1770, il devient une simple chambre d'enregistrement.

§2 : Ministres et départements ministériels.

Sous l'Ancien Régime, l'emploi du terme "ministre" est réservé aux personnes siégeant au Conseil d'en Haut. Mais nous appellerons ainsi les collaborateurs du roi qui siègent en son Conseil, et qui dirigent un grand service public.

A/ Un personnel ministériel restreint.

↳ Le chancelier est apparu avec les carolingiens, et est devenu important avec les capétiens. Il est le premier officier de la Couronne (chef de la justice) et est donc le second personnage du royaume après le roi. Cet office est viager, et en 1551, il devient inamovible. La fonction sera supprimée en 1790.

En matière législative, il prépare les textes et propose des projets au roi. Il est censeur de la loi = il garde les sceaux royaux (grand sceau, sceau dauphin, petit sceau). Il vérifie la légalité des "lettres royaux", dispose d'un droit de remontrance et peut refuser de sceller un texte. Il peut donc entrer en conflit avec le roi et paralyser l'exécution de mesures. Son inamovibilité pose alors problème : la royauté va utiliser le procédé de la garde des sceaux, qui consiste à les confier à un commissaire (nommé et révoqué librement par le roi).

En matière judiciaire, il est le chef de la justice déléguée, surveille toutes les juridictions royales, sanctionne les abus des juges, arbitre les conflits de compétence, et préside le Conseil d'État privé. Depuis le XVI^{ème}, il est à la tête du service de la censure = "la Direction de la Librairie".

⇒ C'est donc un ministre polyvalent, dont les attributions ont pu déborder cette sphère : certains sont devenus de vrais vice-rois. Au XVIII^{ème}, cette fonction est surclassée par celle de secrétaires d'État.

↳ Les secrétaires d'État sont de simples agents d'exécution auprès du chancelier. Au XV^{ème}, 4 d'entre eux prennent le titre de secrétaires des finances (ils ne s'occupent que des lettres engageant les finances), et entrent au Conseil du Roi en 1560 comme "secrétaires d'État au commandement du roi" = ils relèvent directement du roi auquel ils prêtent serment de fidélité. Jusqu'au XVII^{ème}, ce sont des secrétaires particuliers du monarque, même s'il prend toujours la décision finale. Louis XIV, devant l'accroissement des affaires, leur concédera une autonomie et une initiative d'action plus grande : il les regroupe au sein du Conseil des dépêches.

Leurs attributions se sont définies au fil du temps, et changent en fonction des rois : ils peuvent s'occuper de tout, sauf de justice et des finances. Au XVI^{ème}, ils sont placés à la tête d'un département composé de provinces et des pays étrangers proches de ses provinces. Chacun devant s'y occuper de tout, ce système requiert des compétences quasi universelles, et présente un risque de solutions divergentes. On a donc superposé aux départements *Ratione Loci* un département *Ratione Materiae* = les secrétaires d'État se spécialisent dans

des matières administratives précises : les affaires étrangères, la marine, la guerre, et la maison du monarque.

↳ Le contrôleur général des Finances apparaît en 1661. Les tentatives antérieures de création d'un ministère des finances ont échoué : le surintendant général des finances est vite devenu le maître absolu des finances publiques, sa seule signature suffisant à les ordonner. Pendant la régence d'Anne d'Autriche, Nicolas Fouquet fera une telle ascension que Louis XIV supprimera la fonction : création du Conseil Royal des Finances ; le roi est le seul ordonnateur des finances, et a pour adjoint un contrôleur général des finances (un commissaire).

Le contrôleur général des finances conseille le roi, et doit exécuter la décision une fois celle-ci prise. Ce schéma fonctionne bien sous Louis XIV, mais ni Louis XV ni Louis XVI ne s'intéresseront aux finances, et le contrôleur prendra à nouveau un pouvoir fondamental. Il donne des instructions à tout ceux qui participent à l'exécution des ordres du roi (notamment les intendants) et doit mettre son visa sur les mandats de paiements avant leur transmission au roi, seul habilité à engager une dépense. Il contrôle ainsi a priori l'activité des secrétaires d'état en appréciant le caractère justifié ou non des dépenses = il contrôle toute l'action gouvernementale. Tocqueville dira d'eux qu'ils agissent successivement comme ministre des finances, de l'intérieur, des travaux publics, et du commerce.

B/ Les bureaux et la bureaucratie administrative.

Les effectifs des services des départements ministériels ont d'abord été autoritairement limités, mais au XVIII^{ème}, leur croissance entraîne l'octroi de locaux spécifiques à chaque administration : les hôtels du contrôle général, des affaires étrangères, et de la guerre regroupent tous les bureaux dépendants d'un même ministre. On y trouve les principaux commis (nos actuels directeurs de ministère) qui gouvernent tout un personnel de chef et de sous-chef de bureaux, ainsi que les surnuméraires = ébauche de hiérarchie.

Les services du contrôle général des finances sont ainsi divisés en 6 directions (de la ferme et des aides ; des domaines ; des ponts et chaussées, hôpitaux, prisons, et messagerie ; de la taille, de la capitation, et du vingtième ; du trésor royal ; du commerce), dirigées par un intendant des finances (un officier), placé en théorie sous l'autorité du contrôleur général. En pratique, leur inamovibilité, leur connaissance des affaires, et le fait que le contrôleur général change plus souvent qu'eux,... en font des personnages clés. Necker décidera d'ailleurs de les en 1777.

⇒ Le pouvoir est entre les mains des grands commis d'État, qui ne sont que théoriquement dépendants des ministres.

Sous-section 2 : L'administration locale et les freins à l'action centralisatrice.

§1 : Les points faibles de l'administration monarchique.

A/ La diversité des statuts des agents de l'État.

Sédimentation institutionnelle : les nouvelles institutions ne suppriment pas les anciennes mais s'y superposent.

1) Les officiers.

Ils sont titulaires d'un office = d'une fonction publique pourvue par le roi, rémunérée par des gages peu élevés et par des taxations attachées aux opérations accomplies au nom du roi = ils se payent directement sur les administrés.

L'office comporte toujours une dignité plus ou moins importante = un titre, des privilèges,... Jusqu'au XVIII^{ème}, le roi a toute liberté pour choisir et révoquer ses officiers. Il les nomme par des lettres de provision d'office, qui ne précise jamais leur pouvoir : elle confère une fonction, réglée par la loi ou la coutume. L'office existe donc indépendamment de son titulaire, et remplit les besoins habituels en administration (justice, finances, fiscalité,...).

Au XVI^{ème}, les offices deviennent patrimoniaux. Les officiers essayaient depuis le XIV^{ème} d'obtenir l'inamovibilité, pour garder les dignités. Louis XI l'accorde par une ordonnance de 1467 : "les offices ne sont déclarés vacants que dans les cas de mort du titulaire, de forfaiture ou de résignation volontaire". Les officiers ont ainsi pu présenter un

successeur potentiel : ils résignaient volontairement de leur vivant, en cédant l'office à un descendant, ou en le vendant à un tiers. Au XVI^{ème}, ayant besoin d'argent, la royauté fait de même : à partir de François 1^{er} les nouveaux offices et ceux revenus à la royauté suite au décès d'un titulaire sans résignation *In Favorem*, sont cédés contre un prêt en argent, jamais remboursé. Ce procédé a été systématisé, et de nombreux offices ont été créés, dont beaucoup ne servent à rien. Afin de monter les prix, on a augmenté les dignités et on a créé le concept de l'office anoblissant.

Une ordonnance de Charles IX de 1568 officialise la vénalité entre particuliers = moyennant le paiement d'un tiers de la valeur de l'office, celui-ci peut-être cédé. La patrimonialité est devenue parfaite quand Sully, par un arrêt du Conseil du Roi du 12/12/1604 reconnaît l'hérédité des offices : moyennant le versement d'une taxe annuelle équivalente au soixantième du prix de l'office, son titulaire peut en disposer librement. Devant le succès qu'il emporte, ce système provisoire durera jusqu'en 1790, date de la suppression des offices. Il engendre des effets pervers : - le roi ne maîtrise plus le recrutement de ses agents. La chancellerie se réserve le droit de vérifier la capacité ou la moralité de l'acquéreur ou de l'héritier, mais ces prérogatives sont purement théoriques.

- le roi a perdu son droit de révocation car pour révoquer, il faut rembourser, ce qui est impossible. Les officiers deviennent indépendants et incontrôlables.

- il n'est plus possible de stimuler leur zèle en leur faisant valoir une éventuelle promotion, puisque avec la patrimonialité, la progression ne peut se faire que par l'aptitude financière.

2) Les commissaires.

Ils sont apparus au XIV^{ème}, et sont chargés d'une tâche bien délimitée. Ils sont désignés par lettre de commission du roi, qui définit précisément la nature et l'objet de la mission, et énumère tous les pouvoirs qui lui sont confiés. Il devait la faire publier en justice au lieu où il était censé exercer, car "Nul ne peut être tenu de lui obéir s'il peut prétendre ignorer son pouvoir". Le roi peut modifier, compléter, étendre, restreindre ou révoquer la commission. Certains commissaires sont tout de même restés en poste toute leur vie. La commission est personnelle = s'éteint à la mort du commissaire ou en cas de motif légitime de démission.

La royauté a surtout eu recours aux commissaires pour encadrer, suppléer ou contrôler les offices. Au XVIII^{ème}, le caractère exceptionnel de la commission tend à disparaître : les commissaires remplissent les fonctions gouvernementales et de haute administration.

La vénalité se trouve dans les "brevets de retenue et d'assurances", et on trouve l'hérédité derrière les "lettres de survivance". Le roi n'utilisera ces possibilités qu'avec parcimonie, et les réserve à ses plus proches collaborateurs.

3) L'apparition des fonctionnaires.

La création des commis et ingénieurs de l'État correspond au besoin d'un personnel qualifié pour assurer des fonctions techniques. Le mot de fonctionnaire n'existe pas mais la chose apparaît : il s'agit d'un agent du roi soumis à des statuts = il exerce une activité publique pour laquelle il reçoit un traitement. Les villes les ont créés pour remplir des fonctions spécialisées (juridiques, fiscales ou purement techniques), et la royauté les a imités dès qu'elle a dû faire face à des exigences techniques nouvelles dans les secteurs des travaux publics et de l'enseignement.

Les agents sont recrutés sur concours (sur épreuve ou sur titre) pour des questions de compétence ; ils sont soumis à un statut écrit (quelques rares coutumes) qui détermine leurs obligations et avantages (sûreté de l'emploi, impossibilité de rétrograder ou révoquer sans procédure contradictoire, traitement assuré par l'État, garantie d'une pension de retraite et d'avancement,...). Ce statut s'est progressivement étendu au personnel de bureau : les grands chefs de service élaborent des règlements intérieurs précisant les horaires, les qualifications requises pour la fonction, les obligations, les sanctions et la pension de retraite.

B/ L'imbroglie des cadres territoriaux et des modes de gestion de l'administration locale.

Sous l'Ancien Régime, chaque branche de l'administration a sa carte propre qui ne coïncide pas avec celle des autres activités administratives. De plus, les limites des ressorts de compétence sont mal connues.

Il n'y a plus non plus d'unité administrative au plan local : le royaume s'est constitué progressivement par adjonctions successives de territoires qui possédaient lors de leur rattachement des systèmes d'administration propres, conservés pour faciliter l'intégration de ces zones. Au XVIII^{ème}, il existe donc trois types d'espace administratif.

↳ les pays d'État sont des provinces qui disposaient lors de leur rattachement d'institutions locales (les États provinciaux) et d'organismes de perception et de gestion de l'impôt. A la veille de la Révolution, ce système concerne la Bretagne, la Bourgogne, le Dauphiné, le Languedoc, et la Provence. Les États provinciaux imposent des négociations au roi pour administrer ces provinces à sa guise ou y lever l'impôt = administration décentralisée.

↳ les pays d'élection n'ont pas d'organes d'autonomie provinciale : elles n'en ont jamais eues (Centre) ou le roi a réussi à les supprimer (Normandie). L'autorité du roi s'y exerce de façon directe, et il peut y imposer son administration fiscale. Le nom de cette catégorie vient du fait que les affaires fiscales relevaient au XIV^{ème} d'un agent local élu par les États généraux du royaume quand ils étaient encore associés à la levée de l'impôt.

↳ les pays d'imposition sont des territoires conquis à partir du XVI^{ème} (Alsace, Roussillon, Franche-Comté, Lorraine, Corse). Ils sont administrés directement par un intendant, qui est un agent dépendant du roi.

⇒ Quelle que soit la nature du pays, il existe dans toute la France des communautés rurales ou urbaines.

↳ les communautés urbaines sont apparues au XII^{ème} : leurs statuts sont divers, mais garantissent toujours des libertés et privilèges. Toutes ces villes bénéficient de chartes garantissant la liberté de participation à la gestion municipale. A partir du XV^{ème} et tout au long du XVI^{ème}, le roi va s'efforcer de vider ces chartes de leurs substances, de réduire la liberté municipale, afin d'instaurer une tutelle administrative sur ces communautés.

↳ les communautés rurales sont très anciennes mais ont toujours été rudimentaires : la monarchie ne les a reconnues qu'au XVIII^{ème}, et les a placés sous tutelle de l'intendant.

⇒ Devant toutes les contraintes imposées par cette diversité administrative, la royauté a régulièrement tenté de créer des grands pôles de coordination et d'impulsion administrative. Cette tâche a d'abord été confiée aux gouverneurs de provinces, puis au XVI^{ème}, elle revient aux intendants à la tête des généralités. Ces "intendants de justice, police et finances" sont des commissaires nommés par le roi, issus la plupart du temps du personnel du Conseil du Roi. A la fin de l'Ancien Régime, ils sont issus des corps des maîtres de requête du Conseil du Roi.

Ils ont des fonctions de- police = un pouvoir général de contrôle dans tous les domaines de l'administration.

- justice : contrôle du fonctionnement de l'appareil judiciaire, droit d'entrée au Parlement et droit de présidence dans toutes les juridictions royales. Ils jugent les auteurs de trouble public (rébellion - sédition) et la quasi totalité du contentieux administratif = ils jugent l'administration ordinaire.

- finances : ils contrôlent et activent la levée des impôts anciens, punissent les abus et malversations, et sont directement responsables de la levée des impôts récents (la capitation, le dixième, les vingtièmes et la taille). Leurs pouvoirs varient en fonction du type de pays sur lequel la généralité se superpose : dans les pays d'État, ils se heurtent aux États provinciaux ; dans les autres, leur liberté d'action est grande.

Dans le cadre de la généralité, l'intendant est "l'œil du roi" : il incarne la volonté de centralisation de la monarchie, et finira par être assimilé à l'absolutisme = en 1789, il est exécuté, alors qu'il s'agit d'un corps efficace et moderne.

C/ Les faiblesses propres à l'administration financière et fiscale.

Elles vont entraver l'exercice de l'autorité publique. Les modalités de perception sont conditionnées par le type d'imposition : les impôts directs (taille, capitation, dixième et les vingtièmes) et indirects (gabelle, aides, traites).

En matière d'impôts indirects, la monarchie a eu recours au système de l'affermage, qui consiste à concéder la perception des impôts à des particuliers, qui par contrat de bail s'engagent à verser annuellement au roi des sommes forfaitaires préalablement négociées. Louis XIV va opérer la centralisation des différentes fermes et créer la ferme générale du roi. Il s'agit d'une Compagnie des finances, composée de 40 puis 60 financiers, nommés par le roi, pour la durée du bail (le plus souvent = 6 ans). Elle fait l'avance des sommes puis se rembourse sur les contribuables : ses agents disposent du droit de perquisition chez les particuliers, du pouvoir de fouilles des personnes et marchandises, de l'exercice de la garde à vue, de la contrainte par corps, de verbalisation,...

Elle dispose d'un personnel très nombreux (30.000 personnes), dont le statut ressemble beaucoup à celui des fonctionnaires. Ce système impopulaire sera conservé jusqu'en 1789 par tradition, mais aussi par intérêt politique : la royauté se détache d'une tâche impopulaire, tout en étant assuré d'avoir des rentrées d'argent.

En matière d'impôts indirects, aucune structure administrative n'a été créée à l'échelle du royaume pour effectuer les opérations relatives à ces impôts. En pays d'imposition, l'intendant a les mains libres, mais en pays d'État, il faut passer par les États provinciaux, puis par les communautés d'habitants, et enfin par un grand nombre d'officiers des finances, ce qui rend le système peu fiable. La monarchie ne sait jamais qu'elles sont les recettes dont elle dispose précisément, ni le montant des dépenses qu'elle engage au total. Toute l'activité administrative s'en trouve perturbée.

§2 : Les critiques et résistances des administrés.

Les griefs des français consignés dans les cahiers de doléance de 1789 portent surtout sur l'administration et sur le droit administratif. Ce dernier est produit par l'administration, hormis quelques domaines réglementés par la loi (édit de 1607 en matière d'urbanisme, édit de 1665 sur les eaux et forêts, ordonnance de 1680 sur les mines), il n'existe aucune réglementation. Le conseil du Roi et les départements ministériels définissent donc les dispositions qui s'imposent à l'administration. L'administration est alors accusée de favoriser ses services au détriment des administrés. Cette présomption d'arbitraire est d'autant plus forte que les règles administratives sont souvent mal connues, car l'administration les met en œuvre sans les publier. Il s'agit donc d'un droit opaque, mal accepté.

Le règlement du contentieux administratif est une prérogative de l'administration depuis le XVII^{ème}, en vertu du principe selon lequel les autorités qui disposent de la fonction judiciaire doivent être tenues à l'écart des affaires contentieuses touchant à l'administration de l'État. Auparavant, il relevait de juridictions spécialisées : la chambre des comptes pour le contentieux financier et fiscal ; la cour des aides pour le contentieux de certains impôts indirects, le reste étant tranché par les tribunaux ordinaires, certaines affaires pouvant être portées en appel devant le Parlement. L'Edit de St Germain de 1641, pris dans un contexte de montée de l'absolutisme, remet cette organisation en cause. Les Parlements, qui avaient très mal supportés la création des intendants, pouvaient être amenés à les affronter sur le plan judiciaire, et afin de l'éviter, l'Edit de St Germain interdit aux Parlements de connaître de toutes les affaires "qui peuvent concerner l'État, le gouvernement d'icelui".

Pendant la période franque, on est revenu sur cette disposition, mais dès que Louis XIV affirme à nouveau son pouvoir personnel, on revient aux prescriptions de l'Edit de St Germain. Pour la monarchie, cette règle est justifiée par les spécificités du droit administratif, le fait que les juges judiciaires n'en ont pas une bonne connaissance, et que la procédure devant les juridictions ordinaires est trop complexe et trop lente. Les juridictions spécialisées conservent leurs compétences, mais le reste du contentieux est vidé par les intendants et le Conseil du Roi, ce dernier étant à la fois juge d'appel des décisions des intendants, juge de cassation des arrêts des différentes cours souveraines, et juge de premier et dernier ressort pour certaines affaires très précises.

Section 2 : Les tentatives de réforme de l'administration française à la fin de l'Ancien Régime.

La monarchie est consciente des critiques engendrées par l'administration, et à partir du règne de Louis XV, elle va s'efforcer d'y apporter des remèdes. Ce sera un échec, car les réformes sont mal perçues des privilégiés.

§1 : Vers une plus grande transparence du droit administratif.

Dans la seconde moitié du XVIII^{ème}, et surtout sous Louis XVI, les juristes vont s'efforcer de rendre plus claires les règles émises par l'administration au moyen d'encyclopédies, traités de droit public,... N. Moreau et une centaine de chercheurs sont chargés en 1762 d'éclaircir les choix de l'administration dans diverses circonstances. Ce travail sera achevé en 1792.

Dans les années 1770, le chancelier Maupeou songe à centraliser au sein du Conseil du Roi tout le contentieux de l'administration, et à instaurer une procédure avec des garanties pour le justiciable. Cette réforme n'a pas abouti, et ses successeurs (Turgot et Necker) ne réaliseront que des réformes restreintes en matière contentieuse.

§2 : Une double volonté de rationalisation et de participation.

On a voulu assurer une meilleure sélection des agents de l'État : de plus en plus de recrutement sur concours ont été instaurés ; on a voulu mieux connaître les ressources de la France, et l'information statistique a donc été développée.

Le climat général est celui de la philosophie des Lumières, qui exalte la raison contre le préjugé. Cela conduit à l'introduction de la raison technique dans les pratiques administratives, ce qui nécessite des renseignements objectifs. La monarchie n'a toutefois pas osé s'attaquer à la réforme de la carte administrative, bien que des auteurs aient régulièrement proposé d'harmoniser les circonscriptions.

Le marquis d'Argenson propose en 1764 la création de département de taille plus réduite que les provinces et donc plus faciles à administrer. Le courant de l'encyclopédie conteste aussi les inégalités qui résultent des formes d'administration particulières à chaque province.

La monarchie tente en 1771 une réforme de la justice. La réforme Maupeou prévoit l'introduction de plus de rationalité dans la procédure judiciaire : elle supprime le droit de remontrance des parlements, elle patrimonialise les offices de la Haute Magistrature (les magistrats deviennent salariés de l'État), et fractionne l'immense ressort du Parlement de Paris en 6 ressorts dans lesquels siègent des Conseils supérieurs. Cette réforme sera appliquée durant 3 ans, mais dès sa montée sur le trône, Louis XVI rappelle les Parlements et leur rend leur droit de remontrance.

Les ministres réformateurs de Louis XVI vont chercher à rendre la fiscalité plus égalitaire, et à faire une réforme de l'administration territoriale qui permette une plus grande participation des administrés à la vie administrative. L'objectif est de faire mieux accepter l'administration par la population afin d'en obtenir un meilleur fonctionnement et un rendement supérieur de l'impôt. Cette idée d'une administration centralisée a été lancée la première fois par Turgot et son conseiller Dupont De Nemours, et sera reprise par tous les contrôleurs généraux de Louis XVI.

↳ Dupont De Nemours produit en 1775, à la demande de Turgot un mémoire sur les municipalités, dans lequel il imagine des cadres proches des administrés, qui puissent se relier entre eux, et auxquels les administrés sont associés par l'obtention de vrais pouvoirs de gestion. Il prévoit une pyramide d'assemblée à 4 niveaux : les municipalités de villes ou de villages ; les municipalités d'élections, d'arrondissements ou de districts ; les municipalités de province ; et tout en haut, la municipalité nationale remplace les États Généraux. Les membres de ces assemblées seraient élus par les propriétaires, et à chaque niveau, elles seraient chargées de participer à la définition de l'assiette de l'impôt, et à son recouvrement. Elles auraient aussi été associées à l'administration des travaux publics, et aux oeuvres d'assistance. Turgot n'est pas resté assez longtemps pour appliquer cette réforme.

↳ Necker (contrôleur général de 1776 à 1781) reprend cette idée et crée les premières assemblées provinciales : la première est créée à titre expérimental dans le Berry en 1778, et comprend 48 députés (24 du tiers état, 12 de la noblesse, et 12 du clergé) partiellement nommés par le roi, la partie nommée cooptant les autres. D'autres assemblées seront créées à Montauban en 1779, à Grenoble en 1780 et à Moulins. Quand Necker démissionne en 1781, les assemblées continuent à fonctionner : elles se réunissent tous les 2 ans, et dans l'intervalle une commission intermédiaire veille à l'application de ses délibérations. Les compétences sont toujours les mêmes : recouvrement et assiette des impôts, confection et entretien des chemins et canaux, entretien des établissements de culte, et elles peuvent délibérer sur tout ce qui concerne l'intérêt commun de la province. Le seul problème est que le vote y a lieu par ordre. Les intendants et les parlements n'ont pas aimés l'apparition de ces institutions car elles constituaient une sérieuse menace pour leurs privilèges.

A. Calonne (contrôleur général de 1783 à 1787) rêve de faire répartir l'impôt par des assemblées provinciales élues, mais il n'obtiendra aucun résultat concret.

Loménie de Brienne (contrôleur général de 1787 à 1788) fait une réforme par un Edit de juin 1787 qui organise dans toutes les régions sauf les pays d'État un système administratif à 3 niveaux (les mêmes que dans la réforme de Necker, le niveau national en moins). Les décisions essentielles sont prises au niveau provincial ; les 3 ordres y sont représentés ; l'effectif du tiers état est doublé ; le vote a lieu par tête. Cette réforme a été enregistrée par le Parlement, a commencé à s'appliquer, mais a été immédiatement suspendue en raison de la convocation des États Généraux. Son seul intérêt aura été de permettre à des notables locaux de faire leurs premières armes en politique.

Chapitre 2 : La révolution et l'administration, entre innovation et continuité.

La révolution française s'est déroulée en 3 phases : - la phase libérale (de 1789 à 1792) : l'idée de liberté domine celle d'égalité avec la Constituante puis la Législative. L'échec de la monarchie constitutionnelle, la déclaration de guerre entre la Prusse et l'Autriche en 1792, puis la chute de la monarchie le 10/8/1792 ouvrent une nouvelle période.

- la phase radicale : la République est proclamée, et l'égalité domine la liberté. Il s'agit d'une période autoritaire, car la France est en guerre contre l'Europe à partir de 1793, et elle est gouvernée par un gouvernement de fait = "le gouvernement révolutionnaire". La terreur doit protéger la révolution des agressions extérieure et intérieure. La chute de Robespierre le 9 thermidor an II met fin à cette phase.

- la convention thermidorienne et le directoire. L'enjeu est de préserver la République du retour à la monarchie et du jacobinisme. Le coup d'État du 18 brumaire an VIII y met fin.

Section 1 : La révolution libérale (1789-1792) ou la recherche d'un nouveau modèle administratif.

Les constituants se sont efforcés de bâtir un nouveau modèle d'organisation administrative, qui contente à la fois la volonté du peuple d'une plus grande liberté locale, et le soucis des constituants de fonder une unité de la nation française. L'administration révolutionnaire devra donc être civique, nationale, rationnelle, et efficace.

§1 : La destruction de l'ordre administratif ancien et l'affirmation de nouveaux principes.

La liquidation de l'Ancien Régime commence dès juillet 1789 avec la révolution municipale. Les corps municipaux jusqu'ici nommés par l'autorité royale sont destitués, et des municipalités de fait voient le jour. Les intendants préfèrent s'enfuir, et en décembre 1789, la Constituante vote la suppression des intendants. Le 4/8/1789, elle abolit les privilèges (suppression des États provinciaux, abolition de la patrimonialité des offices), puis le 26/8/1789 elle vote la DDHC qui abolit le système des offices.

En matière d'administration centrale, le Conseil du Roi survit avec quelques retouches jusqu'en 1791, année de sa suppression. Tous les services centraux sont réorganisés : le contrôle général des finances est démantelé en ministères de l'intérieur, des contributions publiques, et des services de la trésorerie. L'administration financière est un vrai champ de ruines : suppression de la ferme générale en 3/1791, et de la chambre des comptes en 9/1791. Les Parlements sont en vacances depuis 9/1789 en attendant d'être supprimés. Seuls les services techniques demeurent : les ingénieurs des ponts-et-chaussées, et la maréchaussée qui devient la gendarmerie.

En reconstruisant, les constituants veulent uniformiser et rationaliser. En matière administratif, ils veulent créer un seul mode d'administration locale. Ces idées vont pouvoir triompher, en raison de la disparition des privilèges d'Ancien Régime. Mais il faut concilier ces exigences avec la volonté du peuple d'une plus grande autonomie locale.

§2 : La refonte de l'espace administratif.

La Constituante s'attache à la réforme de l'administration territoriale dès 9/1789.

A/ L'urgence d'un nouveau découpage administratif.

La raison est politique : la Constituante vient d'adopter le principe du suffrage censitaire, ce qui suppose d'avoir des circonscriptions électorales avec une représentation nationale à peu près cohérente. Les constituants souhaitent un découpage fonctionnel et polyvalent qui puisse servir dans toutes les branches de l'administration. Ils estiment par ailleurs qu'il doit servir à briser les traditions provinciales, et constituer un excellent moyen de brassage.

B/ Les projets de découpage.

Divers projets vont être élaborés au cours de l'été 1789, tous inspirés par le souci de la géométrie : création de divisions rationnelles, subdivisées en régions plus petites. Les débats à la Constituante commencent en 9/1789 sur un projet de Thouret (en fait, œuvre de Sieyès), qui prévoit la création de 80 départements + Paris. Le découpage se fait en partant de Paris pour aller vers les frontières, ce qui aboutit à mêler les provinces les unes aux autres. Chaque département est un carré de 18 lieues de côté, subdivisé en 9 districts ou communes, subdivisés en 9 cantons. Les villes et villages sont remplacés par une municipalité de cantons. Chaque échelon comporte une assemblée élue au suffrage censitaire. Beaucoup de députés se sont rendus compte que le projet détruisait les vieilles provinces, et le caractère mathématique du découpage a choqué.

Mirabeau présente donc un contre-projet, qui prévoit 120 départements, subdivisés en villes ou villages reconnus comme autant d'entités nationales. Il préconise de partir des frontières pour aller vers Paris, et demande que les frontières des anciennes provinces soient respectées.

Les discussions aboutissent à un compromis des 2 projets : la loi du 14/9/1789 établit 44.000 communes comme autant d'entités juridiques distinctes. Le 22/12/1789, l'assemblée prévoit la création de 75 à 85 départements, divisés en 6 à 9 districts, puis en cantons et enfin en villes et villages. Ce texte prévoit aussi qu'une administration sera élue à l'échelon du département, du district, et de la commune.

C/ Le découpage territorial.

Il s'achève en février 1790 pour les départements et districts. Les députés l'ont effectué en écoutant les doléances des populations. Les villes qui espèrent devenir chef-lieu de département envoient des députés extraordinaires à la Constituante, qui en comptera 3.000 en 1790 pour 1.300 députés ordinaires. Réunis en commission provinciale, ils morcellent les provinces trop grandes ou agrègent à une province limitrophe celles qui sont trop petites. Les projets sont alors soumis au comité de constitution, puis l'ensemble est ratifié par l'assemblée. La Constituante bannit les noms d'anciennes provinces et retient des critères géographiques.

Pour la désignation des chefs-lieux, l'assemblée a instauré un système d'alternat entre 2, 3 ou 4 villes dans certains cas complexes, ou a laissé aux populations le soin de déterminer le chef-lieu par vote des électeurs du second degré. Quand elle arrêta un choix, elle

promettait aux autres villes d'être le siège d'une juridiction. Pour tout le monde, un centre urbain ne pourra se développer que par ses activités étatiques.

§3 : Les ambiguïtés de la réforme administrative.

A/ Le nouveau cadre juridique de l'administration administrative.

L'article 4 de la DDHC réserve à la loi la détermination des bornes à l'exercice des droits naturels de chacun.

1) Soumission de l'administration à la loi.

L'administration ne fait qu'appliquer les lois, et ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire. Une loi de 1789 et la constitution de 1791 empêchent l'exécutif et le corps administratif de déterminer les règles de l'action administrative. Il faut alors mettre en place un dispositif qui permette le respect de la légalité.

2) Le choix d'un contrôle hiérarchique.

La Constituante a refusé de mettre un place un contrôle juridictionnel, par continuité avec l'Ancien Régime : les tribunaux n'ont pas à connaître de l'activité de l'administration. Cette règle qui était justifiée par un soucis de protéger l'administration de la critique, résulte sous la révolution d'une lecture rigide du principe de séparation des pouvoirs, posé dans la loi des 16-24/8/1790, et dans l'article 7 section 3 de la loi du 22/12/1789.

La loi des 7-14/10/1790 soumet les réclamations à l'égard de l'administration au Roi, chef de l'administration générale. En cas d'atteinte à la loi, le Corps législatif sera compétent. La loi du 16/8/1791 précise que les excès de pouvoir de l'autorité judiciaire sont sanctionnés par le Tribunal de cassation, saisi par le ministère de la justice.

3) Une administration civique et nationale : le principe général de l'élection des administrateurs.

La plupart des responsabilités administratives sont pourvues par élection au suffrage censitaire. Restent seuls nommés par le roi les ministres, les ambassadeurs, et les plus hauts grades de l'armée. Cette règle s'explique par la foi dans l'individu et dans l'omnipotence du citoyen, par le refus de la bureaucratie et du professionnalisme, et par un hommage à la nation dont la voie a été longtemps étouffée. Cela permet surtout d'affaiblir le roi (perte de contrôle).

⇒ Le fonctionnaire est le citoyen élu pour l'exercice d'une fonction publique. Les salariés de l'état sont des employés.

B/ L'organisation des administrations locales.

La loi du 22/12/1789 prévoit la création d'assemblées élues au niveau du département et du district. Le canton ne sert que pour les élections et la justice. Le décret du 14/12/1789 prévoit des autorités élues dans l'administration communale. L'élection n'est qu'un simple procédé de désignation (pas une délégation de souveraineté) car les députés sont élus selon le même mode de scrutin dans les mêmes circonscriptions électorales.

1) Le niveau communal.

Les municipalités sont toutes organisées de la même façon. Seule celle de Paris a un régime à part (défini par le décret du 21/5/1790) en raison de son importance politique et des craintes permanentes d'insurrections.

↳ Le Conseil général de la commune est formé du corps municipal et des notables, qui sont en nombre double des officiers municipaux, mais n'interviennent que dans les affaires relatives aux acquisitions et aliénations d'immeuble, aux emprunts ou aux procès à intenter ou soutenir. Ils sont tous élus au suffrage censitaire direct pour un mandat de 2 ans renouvelable par moitié chaque année. Sont citoyens actifs les français de plus de 25 ans payant une contribution directe au moins égale à la valeur locale de 3 journées de travail (= élections assez démocratiques). Les conditions d'éligibilité sont les mêmes, avec une contribution égale à 10 journées de travail.

↳ Le corps municipal comporte de 3 à 21 membres en fonction du nombre d'habitants de la commune. C'est l'instance délibérante de la commune, et il se réunit au moins une fois

par mois. S'il comporte plus de 3 membres, il doit désigner un bureau représentant $\frac{1}{3}$ de ses effectifs, dont le maire fait toujours partie. Les $\frac{2}{3}$ restants forment le Conseil municipal. Le bureau est l'organe exécutif de la commune. Le maire est élu directement pour 2 ans, est rééligible une fois et éventuellement ultérieurement, mais 2 ans après sa première réélection. Pas de collégialité.

↳ Le procureur de la commune est élu dans les mêmes conditions pour 2 ans au suffrage censitaire direct. Il devrait représenter la commune en justice, mais dans les faits, il représente la commune et le pouvoir central.

2) Administrations départementale et de district.

L'assemblée délibérante constitue l'organe délibérant non permanent. C'est un conseil qualifié de général, élu au suffrage censitaire pour 4 ans renouvelable par $\frac{1}{2}$ tous les 2 ans. Elle comporte 36 membres pour les départements, et 12 pour les districts. Elle ne peut se réunir plus d'un mois par an. Elle désigne le directoire, définit les grandes orientations administratives et reçoit les comptes de la gestion du directoire.

Le directoire est collégial et permanent : il comporte 8 membres pour le département, 4 pour le district. Il constitue l'exécutif et a en charge l'administration active. Il s'agit de la première et dernière tentative d'expérience d'un exécutif collégial dans l'histoire administrative française.

Les procureurs sont des représentants du roi élus avec pour mission de veiller au respect des lois. Ils sont nommés "procureur syndic" dans les districts et "procureur général syndic" dans les départements. Ils devaient servir à opérer la liaison entre le pouvoir central et les administrations locales, c'est-à-dire à maintenir l'unité administrative par le maintien de l'unité dans l'application de la loi.

C/ Les compétences des organes locaux.

La décentralisation territoriale consiste à permettre à une collectivité humaine de s'administrer elle-même sous le contrôle de l'état en la dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de moyens. Une collectivité locale n'existe que si les autorités locales sont élues et qu'elles ont en charge des affaires locales, ce qui suppose la reconnaissance à côté des besoins collectifs propres à tout citoyen des besoins spécifiques propres aux habitants de l'entité territoriale considérée.

Si toutes les autorités locales mises en place sont élues, la notion d'affaire locale est absente sauf pour les communes. La loi du 14/12/1789 reconnaît en effet des affaires propres aux corps municipaux (voirie, patrimoine communal, travaux publics et police administrative), mais il s'agit plus d'une déconcentration que d'une décentralisation.

La loi du 22/12/1789 ne parle pas d'affaires départementales. Les attributions non limitatives de l'administration départementale sont la perception de l'impôt, la voirie, la santé publique (hôpitaux) et l'instruction. Elle est placée sous le double contrôle du corps législatif et du roi, chef de l'administration générale du royaume et de toutes les parties de cette administration. L'instruction publique annexée à la loi du 22/12/1789 affirme que le département n'est qu'une fraction de l'administration générale. Ce n'est donc pas une collectivité locale car il n'a pas d'autonomie.

Le district n'est qu'un rouage intermédiaire entre la commune et le département, auquel il est subordonné en toute chose. C'est un organe de surveillance de la commune.

⇒ Il s'agit d'un système de déconcentration administrative : les autorités sont élues, mais chaque administration est soumise à celle du niveau supérieur. Ce contrôle hiérarchique anéantit toute idée de décentralisation. Cette solution permet de préserver la cohésion nationale : les constituants craignaient une dislocation de l'état en 44.000 micro-états (communes) ou 83 républiques autonomes (départements).

§4 : Mise en place et fonctionnement du nouveau système d'administration locale.

De janvier à juin 1790, les municipalités puis les administrateurs de district et de départements furent élus.

Les élections municipales ont été remportées par les éléments les plus révolutionnaires, surtout dans les communes urbaines, les municipalités rurales étant traditionnelles : des

curés ou seigneurs locaux y ont été élus maires, car ce sont les seuls à être suffisamment instruit et compétent pour la gestion des affaires communales.

Les élections aux administrations de départements et de districts ont été différentes en raison du mode de scrutin à deux degrés : - au niveau du département, beaucoup de personnes fortunées peu enclines aux principes révolutionnaires ont été élues.

- au niveau du district, cette administration ayant été jugée peu prestigieuse, ce sont surtout des petits bourgeois, des paysans enrichis,... soucieux de défendre et conserver les acquis révolutionnaires, qui ont été élus.

La pratique administrative va être marquée par la volonté d'utiliser les administrations locales comme de simples relais de l'administration centrale, mais le contrôle hiérarchique est mal supporté par les communes, notamment les communes urbaines qui sont révolutionnaires. Ce sera le cas en particulier pour les villes chef-lieu de département, dans lesquelles les deux administrations sont proches, ce qui entraînera des conflits quasi permanents.

Les constituants puis la monarchie constitutionnelle s'appuiera surtout sur les administrations départementales. Les représentants de la nation vont tirer la leçon de l'expérience : l'élection entame l'autorité du roi mais ne leur permet pas plus qu'au roi d'avoir le contrôle des administrateurs locaux. Dès 1792, les tensions sont telles que le problème devient politique, et en 1793 le retour à la centralisation devient inéluctable.

Section 2 : Le tournant de l'année 1792 : la République et la centralisation inévitable.

La guerre déclarée avec l'Autriche et la Prusse va accélérer la chute de la monarchie qui survient le 10/8/1792. La nouvelle Convention proclame la République en 9/1792 et débute dans les violences intérieures et extérieures.

Un état en guerre doit plus que jamais pouvoir compter sur une administration docile et efficace : le parti pris d'une administration élue disposant d'une relative autonomie n'est donc plus tenable, et on retourne à la centralisation.

§1 : La réorganisation du pouvoir central.

Au niveau central, le souci de la Convention et des comités qui composent le gouvernement révolutionnaire de contrôler toute la vie administrative pour mener à bien l'effort de guerre et assurer la répression des activités contre-révolutionnaires se traduit par l'explosion du personnel et le retour en force de la bureaucratie.

Le Conseil du Roi a été remplacé en 1791 par 6 ministères. Quand la constitution de 1791 s'effondre, les ministères sont provisoirement maintenus, mais ils sont regroupés en 8/1792 au sein d'un conseil exécutif, qui tente de s'imposer comme une autorité centrale cohérente susceptible de prendre la tête de l'administration. Les jacobins lui substitueront le système des comités en 1793. Le nombre d'employés des ministères va être multiplié par 10 entre 1789 et 1794 : ils sont supprimés le 1/4/1794 et leurs compétences sont partagées en 12 commissions exécutives, qui sont de simples bureaux.

Quand le "gouvernement révolutionnaire" se met en place en 3/1793, les ministères ne subsistent que comme centres techniques d'administration. Les décisions sont prises en théorie par la Convention, mais comme elle est pléthorique (750 membres), une trentaine de comités très spécialisés dans des tâches diverses sont mis en place. Leurs membres sont élus par et au sein de la Convention, et ils sont responsables devant elle : ils doivent lui rendre compte de leurs actions tous les 2 mois. Le Comité de Sûreté Générale est chargé de la police intérieure ; le Comité de Salut Public est chargé de la conduite de la guerre. Le personnel de ces comités connaît la même évolution que celui des ministères : en 4/1793, le Comité de Salut Public emploie 12 personnes contre 515 en 7/1794.

A partir de 12/1793, la loi du 14 frimaire an 2 place tous les corps de l'état et les fonctionnaires sous l'autorité immédiate du Comité de Salut Public : il dirige les activités diplomatique et militaire, nomme les généraux et les membres des autres comités, a sous sa responsabilité la conduite de la guerre, l'ordre public et l'approvisionnement de la population. A ce dernier titre, il exerce tous les pouvoirs sur l'économie, et il crée la

Commission des subsistances chargée des problèmes d'approvisionnement, qui compte 500 agents.

⇒ Le retour à la centralisation s'opère donc de façon légale.

L'accroissement des effectifs favorise une tendance naturelle des bureaux à s'organiser en puissance autonome, ce qui entraîne la réapparition du pouvoir administratif et de la bureaucratie. Pour Robespierre, "les bureaux sont autant d'écrans entre les comités et le peuple, entre les mandants et les mandataires".

Le gouvernement révolutionnaire a multiplié les organes exceptionnels de contrôle de l'administration locale et a encouragé la création de structures para révolutionnaires qui devaient accroître le contrôle de la société toute entière.

§2 : La redistribution des compétences et la surveillance des administrations locales.

A/ Les administrations départementales en lutte contre le pouvoir central.

Les administrations élues en 1790 font l'objet d'un renouvellement partiel en 9-10/1792 en même temps que la Convention dans un contexte de radicalisation de la révolution : les administrateurs sont majoritairement girondins. Ces derniers redoutent les excès dont les parisiens sont coutumiers, et dénoncent donc le poids politique de la capitale. Ils ont poussé à la guerre en 1792, mais devant ses conséquences, ils veulent freiner le mouvement. De même, ils souhaitent éviter la mort du roi, qui provoquerait une extension du conflit. Après la mort de Louis XVI le 21/1/1793, la crise entre les girondins et les montagnards s'amplifie jusqu'au 2/6/1793, date à laquelle la Convention livre une vingtaine de girondins qui seront guillotins.

Cette chute est le signal de la crise fédéraliste : une soixantaine d'administrations départementales s'insurgent contre le gouvernement central et les montagnards. Elles passent des accords entre elles, et dans certains cas, lèvent des armées : les foyers les plus actifs sont dans l'ouest, le sud-ouest et le sud-est (Lyon et Toulon). La Convention et le CSP destituent et guillotinent des membres d'administrations départementales en révolte. Leurs remplaçants sont nommés, et les élections sont suspendues pour un temps indéterminé. La Convention enverra dans certains cas des représentants en missions, c'est-à-dire des conventionnels investis des pleins pouvoirs chargés d'effectuer la reprise en main, ou d'opérer une modification du découpage départemental : le département du Rhône-et-Loire sera fractionné en deux départements : le Rhône et la Loire. Le mouvement fédéraliste est brisé durant l'été 1793, mais pour la Convention il faut réorganiser l'administration active locale, ce qui est fait par la loi du 14 frimaire an 2 (5/12/1793).

B/ La loi du 14 frimaire an 2.

Avant cette loi, les attributions des communes avaient été légèrement augmentées.

L'Administration communale a profité du rôle joué par la commune de Paris dans la chute du roi le 10/8/1792. Elles avaient été associées dès 8/1792 à l'entreprise révolutionnaire par la loi, qui les chargeait de la police de sûreté générale = rechercher, instruire et poursuivre tous les crimes contre la sûreté extérieure et intérieure de l'État. Il s'agit d'un régime d'exception : transfert de l'autorité judiciaire à l'autorité administrative. Les communes vont conserver ces compétences jusqu'en 1794, puis les partager avec les comités révolutionnaires.

La loi du 14 frimaire an 2 supprime : - les conseils généraux de départements. Les membres des directoires (seuls à subsister) sont désormais nommés, et leurs fonctions se limitent à des tâches de pure gestion.

- les procureurs généraux syndics, qui ne sont pas remplacés.

⇒ Le département devient un rouage mineur. La Convention s'appuie sur le district, car pendant la crise fédéraliste de nombreuses administrations de district ont condamné l'attitude des départements. La loi transfère des départements aux administrations de district la charge de veiller à l'application des lois révolutionnaires. Les attributions des

municipalités sont confirmées (compétence administrative générale, et pouvoir de police général).

Dans le cas des districts et des communes, le procureur est remplacé par des agents nationaux nommés par la Convention et révocables par elle. Alors que le procureur défendait les intérêts de la conscription, l'agent national représente la nation, et doit rendre compte tous les 10 jours à la Convention. Il doit requérir et poursuivre l'exécution des lois, dénoncer les négligences et les infractions, assurer la surveillance des administrateurs et administrés et peut notamment décerner des mandats d'arrêts. C'est insuffisant pour encadrer l'administration locale.

§3 : La mise en place de para-structures révolutionnaires.

Il s'agit d'une floraison d'institutions souvent spontanées, qui sont en marge de l'ordre administratif existant, dont le but est d'animer, infléchir, encadrer voire de contraindre l'ordre administratif dans une perspective de salut public.

A/ Les organismes de création locale.

↳ Les clubs et sociétés populaires : l'action des clubs de pensée a été importante dès le début de la révolution. Le club des Jacobins comprend une société mère parisienne d'où toutes les idées partent, et des sociétés provinciales qui demandent l'investiture au club parisien. Tout part de Paris, le réseau couvre le territoire national et sert à propager les idées montagnardes. Le gouvernement révolutionnaire s'en sert comme de véritables auxiliaires de gouvernement, associés à la vie administrative. Avec la loi du 14 frimaire an 2, ils ont pour mission de surveiller les administrations locales, ils sont consultés sur les épurations à y faire, et doivent désigner au gouvernement les citoyens les plus patriotes. Dans certaines régions, l'administration se retrouve sous la tutelle des différents clubs.

↳ Les comités de surveillance se sont multipliés au cours de l'année 1793. Ce sont des regroupements informels de patriotes qui ont pour but de collaborer à la défense de la sûreté générale. La loi du 21/3/1793 institue à l'échelon municipal un comité de surveillance, composé de 12 membres élus par les citoyens de la commune, chargé de contrôler les étrangers, de recevoir et vérifier leurs déclarations et de collaborer à la délivrance des certificats de civisme. Ce n'est qu'avec l'arrivée des montagnards au CSP en 7/1793 que ce texte sera appliqué. Le CSP instaure systématiquement des comités de surveillance communaux dont les membres sont nommés. La loi des suspects du 17/9/1793 les rend maîtres de l'établissement des listes de citoyens suspects et de leur incarcération immédiate. La loi du 14 frimaire an 2 les charge de l'application sur le même plan que les municipalités des lois révolutionnaires et des mesures de sûreté générale et de salut public. Ils sont dès lors intégrés dans l'administration officielle.

B/ L'établissement des agents de liaison et de surveillance.

Leur création est apparue comme une nécessité d'autant plus grande qu'il y a de nombreux organismes à contrôler. Il est nécessaire de surveiller et d'encadrer les comités de surveillance. Beaucoup d'agents sont nommés à l'échelon central par différents comités, mais ils vont relayer les rivalités des comités, ce qui va engendrer des tensions.

Les représentants en mission sont des conventionnels désignés par la Convention, dont les pouvoirs sont limitativement énumérés par des textes : ils peuvent en général prendre des arrêtés considérés comme des lois provisoires. Ils sont envoyés par deux pour respecter une apparence de collégialité, avec pour mission de coordonner les différentes forces révolutionnaires locales. Ils peuvent destituer les administrateurs locaux dont les patriotisme n'apparaît pas convaincant. A l'origine, il s'agissait d'une solution d'exception répondant à une situation exceptionnelle, mais le système s'est institutionnalisé : au cours de 1793, les départements sont regroupés deux à deux en 42 groupes auxquels des représentants en mission sont affectés.

La loi du 14 frimaire an 2 essaye de mettre de l'ordre, ce qui sera le cas d'avril à juillet 1794 quand le Comité de Salut Public domine tout. En juin 1794, la victoire de Fleurus fait reculer la menace extérieure, et les foyers de contre révolution ont été éradiqués. La décision de Robespierre de maintenir la terreur entraîne sa chute le 9 thermidor an 2 (27/7/1794). La convention thermidorienne débute alors : elle est marquée par un reflux de la révolution.

Section 3 : 1794-1799 = la centralisation confirmée.**§1 : L'élimination des excès jacobins.**

Suite à la chute de Robespierre les cadres qui ont servi à propager la Terreur sont démantelés : les clubs sont interdits dès 11/1794, notamment celui des jacobins avec toutes ses filiales ; les éléments les plus radicaux des comités de surveillance sont épurés, et les attributions des comités sont supprimées ; les représentants en mission servent à mettre en place la révolution thermidorienne puis disparaissent car ils incarnent un style d'action trop révolutionnaire.

Les autorités administratives normales retrouvent leurs compétences ordinaires : en 4/1792, on rend aux administrations de département leurs compétences de 1792 (pouvoir de contrôle sur les districts et communes). Les conseils généraux ne sont pas reconstitués, mais le directoire est à nouveau élu au SCI. La Convention thermidorienne interdit aux conseils de district de s'assembler de façon permanente. Au niveau des communes, districts, et départements, l'agent national est supprimé sans reconstituer le système des procureurs. Ce vide va gêner pour assurer la cohésion administrative.

§2 : Les réorientations administratives du directoire.

En matière d'administration locale, la constitution de l'an 3 confirme le choix de la Convention thermidorienne de privilégier le département et d'affaiblir le district. Elle tente aussi une réforme municipale.

A/ La prépondérance départementale.

La carte administrative n'évolue pas, même s'il y a désormais 89 départements, en raison des conquêtes. Le département de Paris est rebaptisé département de la Seine = Paris est traité comme le reste du territoire.

L'administration départementale garde un directoire collégial composé de 5 membres élus au SCI par les électeurs de l'assemblée du département. La nouveauté réside dans la bonne rétribution des fonctions, et dans l'extension des compétences du département : en plus des attributions habituelles (répartition de l'impôt,...), il doit encourager l'agriculture et l'industrie, les travaux publics, et il reçoit des pouvoirs de police renforcée. Il est chargé du maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité publique (il peut requérir l'armée, la gendarmerie, et la garde nationale), doit veiller à l'application des lois révolutionnaires (émigrés et prêtres réfractaires), peut annuler les actes des administrations municipales et suspendre les administrateurs municipaux de leurs fonctions.

Un commissaire du directoire est présent auprès de chaque administration départementale, afin de la contrôler. Il est nommé par le directoire exécutif parmi les citoyens domiciliés dans le département depuis au moins un an, et âgés de plus de 25 ans. Il siège à toutes les séances de ces administrations, peut se faire communiquer tous les dossiers, et peut demander au directoire exécutif la suspension voire la révocation des administrateurs. Il en sera instauré à chaque échelon mais le commissaire du directoire départemental a autorité sur ses homologues placés aux échelons inférieurs. Cette pyramide annonce celle de Napoléon : préfet > sous-préfet > maire.

B/ La réorganisation municipale : les municipalités de cantons.

L'idée de créer de grandes municipalités a été développée en 1789, 1793 puis 1795. Les premiers projets prévoient que ces grandes communes soient le siège d'un pouvoir municipal très indépendant et aux attributions très larges = un vrai projet de gestion des intérêts locaux. En 1795, on veut juste réaménager l'échelon communal en tenant compte de la prépondérance anarchique des communes urbaines sur les communes rurales. En l'an 3, on renonce à l'uniformité du régime administratif communal pour mettre en place un système complexe qui cherche à regrouper les administrations communales de petite taille et à casser celles des grandes communes.

- Les communes de moins de 5.000 habitants n'ont plus qu'un embryon de municipalités : un agent municipal et un adjoint élus au SCD (électeurs réunis en assemblée communale), chargés des fonctions communales classiques (tenue de l'état civil, répétition des contributions,...). Elles sont destinées à être regroupées au sein d'une municipalité de cantons,

dans laquelle ils vont délibérer sous la direction d'un président élu spécialement par une assemblée des électeurs du canton. Tout se décide donc au niveau du canton.

- Les communes comprenant de 5 à 100.000 habitants ne sont pas concernées par les regroupements. En 1789, Sieyès voulait mélanger les villes et les campagnes, mais en 1795, ville et campagne sont distinguées.

- Les villes de plus de 100.000 habitants sont divisées en arrondissements communaux de 30 à 50.000 habitants. On y institue une administration composée de 7 membres élus, et dotée des attributions classiques des municipalités. Un bureau central composé de 3 membres désignés par l'administration départementale et confirmés par le pouvoir exécutif, est créé pour coordonner l'ensemble = un simple organe de coordination et de liaison.

Elles ont toutes les mêmes attributions : la loi du 21 fructidore an 3 (7/9/1795) reprend celles du texte de 1789, divisées entre celles propres à la commune, et celles qui relèvent de la collaboration avec l'administration générale. Dans les deux cas, en cas de contestation, l'autorité départementale est compétente = contrôle hiérarchique.

C/ Le fonctionnement effectif de l'administration territoriale.

Les renouvellements annuels du directoire entraîne la multiplication des coups d'État : les candidats aux fonctions administratives, perçues comme politiquement dangereuses dans une période de crise économique et financière, de problèmes d'approvisionnement,... se font rares. Les fonctions sont de plus absorbantes et non rémunérées.

A l'échelon communal, certains cadres municipaux resteront vacants plusieurs mois, ou bien des vagues de démissions succéderont aux élections. Le directoire national procède alors à des nominations.

Les administrations départementales ont connu des oscillations politiques très fortes : le directoire essaye de maintenir une ligne politique modérée (révolutionnaires conservateurs), mais ils sont débordés par les Jacobins, et par le développement d'un courant contre-révolutionnaire royaliste. Les élections donnent une fois les Jacobins, une fois les royalistes, mais jamais la ligne médiane. Les élections sont donc annulées autoritairement quand le résultat est défavorable, et la pratique de la nomination se développe.

Les municipalités de cantons sont décevantes. Les deux administrateurs sont écartelés entre la commune et le siège cantonal, et s'épuisent en navette. Ils privilégient donc l'un au détriment de l'autre. La prise de décision au niveau cantonal est très mal perçue par l'administration, toujours prétendue victime de décisions prises arbitrairement par le village voisin.

§3 : L'Administration centrale sous le Directoire.

Le Directoire a tenté de limiter l'inflation en personnel connue pendant la période montagnarde, pour des raisons budgétaires, mais devant le constat du mauvais fonctionnement de l'administration territoriale, il a dû garder un personnel important à l'échelon central. Le directoire exécutif comprend un Secrétariat général, un service d'archives, un bureau topographique, des bureaux de liaison avec les ministères et de secrétaires particuliers ≈ 100 personnes. Les différents ministères en emploient plus de 5.000.

Le personnel est recruté sur des critères politiques et des compétences techniques : le travail repart sur des bases saines de rationalisation, discipline, méthode = apparition de l'enregistrement du courrier, de la pratique des circulaires, et développement de l'information statistique (gouvernement rationnel en réaction à la Terreur).

Il s'agit d'un vaste programme de collecte statistique de données faciles à quantifier (population, production, échanges commerciaux,...) mais la statistique morale (criminalité, hygiène, santé,...) n'apparaîtra que vers 1830. Cela part de l'idée que l'État doit tout connaître des citoyens pour bien les administrer.

Le point noir est la détérioration de la condition matérielle des agents de l'État. La révolution a affirmé le principe selon lequel les commis ne sont pas les employés personnels d'un homme mais de la nation. Cette suppression du lien personnel signifie que

son salaire est payé par le Trésor, donc en assignats, qui depuis la fin 1793 ne valent rien. De plus, ils ne sont pas toujours payés. Au début du Directoire, les commis n'ont pour vivre que la livre de pain que le gouvernement leur octroie chaque jour. L'administration a donc versé dans la corruption.

Chapitre 3 : La stabilisation administrative napoléonienne.

La réforme administrative de l'an VIII ne fait que se nourrir des expériences monarchique et révolutionnaire : comme dans tout autre domaine, Bonaparte fait la synthèse.

La centralisation administrative n'a jamais cessé en France, mais les raisons pour lesquelles on y a recours changent. Sous l'Ancien Régime, c'était une technique qui participait à la construction de l'identité nationale. A partir de la révolution, la centralisation cherche à reconstruire la société : elle sert à éviter la dissolution sociale.

Pour Royer-Collard (1822) : "la centralisation n'est pas arrivée comme tant d'autres doctrines non moins pernicieuse, le front levé avec l'autorité d'un principe, elle a pénétré modestement comme une conséquence, comme une nécessité". En effet, là où il n'y a que des individus, toutes les affaires qui ne sont pas les leur sont les affaires de l'État.

La grande promesse de la révolution était de créer une société d'individus égaux entre eux. Pour assurer l'égalité des citoyens, l'État a été érigé en surveillant général des affaires économiques et sociales. Bonaparte ayant promis de conserver les principaux acquis de la Révolution, doit passer par la centralisation. Cette exigence de centralisation va rencontrer un caractère foncièrement autoritaire et il est clair que la conjonction d'une personnalité est une nécessité : cela donne naissance à un système administratif très fortement centralisé et apparemment tout puissant.

Section 1 : L'apogée du centralisme.

Pour l'administration centrale, cet apogée se manifeste au travers de la constitution du 24 frimaire an VIII (13/12/1799) ; pour l'administration territoriale, il se manifeste par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Sous-section 1 : L'absorption de la fonction administrative dans le pouvoir gouvernemental.

La constitution de l'an VIII déséquilibre les pouvoirs au profit de l'exécutif, symboliquement nommé "gouvernement". Il évoque une véritable restauration monarchique, qui emprunte beaucoup à l'Ancien Régime.

§1 : La toute-puissance de l'exécutif.

Jusqu'en 1799, l'exécutif a surtout eu un rôle d'application de la loi sans participer à sa fabrication, sans pouvoir l'interpréter, et sans avoir de pouvoir réglementaire. Sous le Directoire, le directoire exécutif avait retrouvé l'usage d'un pouvoir réglementaire, mais subordonné à l'existence d'une loi.

D'après la constitution de l'an VIII, le pouvoir exécutif revient à une entité collégiale composée de 3 consuls nommément désignés. L'article 40 précise que le Premier Consul (Napoléon Bonaparte) dispose de pouvoirs propres. Pour tous les autres actes du gouvernement, les deux autres consuls ont voie consultative = ils signent le registre des actes pour constater leurs présences, consignent leurs opinions dans le registre, après quoi la décision du Premier Consul suffit. Il n'y a donc pas de collégialité et le gouvernement se confond dans la personne du seul Napoléon Bonaparte. Le principe d'Ancien Régime d'unité de décision revient après 10 ans d'éclipse.

Les pouvoirs du Premier Consul sont immenses notamment en matière normative. Seul le gouvernement a l'initiative des lois (rupture avec la tradition révolutionnaire) et le Premier Consul dispose d'un pouvoir réglementaire très large prévu expressément par la constitution.

Une nouvelle conception de la loi apparaît dans la constitution de l'an VIII : elle doit s'occuper des droits individuels et des rapports des citoyens entre eux. Mais, elle ne doit

plus intervenir dans l'organisation des pouvoirs publics, cette tâche revenant au gouvernement qui l'exerce par la voie du pouvoir réglementaire.

La procédure législative est presque totalement maîtrisée par le gouvernement : il a le monopole de l'initiative, aucun droit d'amendement n'est reconnu aux chambres, qui ne sont en position que d'accepter ou de refuser (le tribunal discute mais ne vote pas ; le corps législatif vote sans discuter). La loi de finance est soumise à la même procédure : il ne peut donc pas y avoir de véritable contrôle de l'activité gouvernementale.

Le pouvoir réglementaire : en théorie, les règlements sont pris en application de la loi (art. 44). L'article 52 mentionne une notion nouvelle, celle de "règlements d'administration publique" qui subsistera jusqu'en 1980 pour désigner les décrets pris en CE. Il s'agit donc du développement d'un pouvoir réglementaire autonome.

Le Premier Consul dispose d'un pouvoir très large de nomination : il nomme et révoque les membres du CE, nomme les ministres, ambassadeurs, officiers de l'armée de terre et de mer, membres des administrations territoriales, et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il a en charge tout ce qui a trait à la défense nationale (sûreté intérieure et extérieure de l'État). Ce nouveau souverain est très attaché à la rénovation de l'État. Il est conscient que sa compétence a des limites, et qu'il a besoin d'organes de Conseil pour l'éclairer et le seconder.

-

-

§2 : Un gouvernement à Grand Conseil.

A/ L'auxiliaire privilégié du prince : le CE.

Sieyès en avait proposé la création dans son projet de constitution en 1799, et Bonaparte en a repris le concept, sans lui donner toutes les compétences envisagées à l'époque.

Il évoque l'ancien Conseil du Roi, car : - ses membres sont nommés discrétionnairement par le Premier Consul, qui peut les destituer ou les appeler à d'autres fonctions. Les conseillers d'État étaient recrutés par Bonaparte dans des secteurs très divers (anciens conventionnels, anciens administrateurs, et beaucoup de juristes). En 1803, les auditeurs au CE répondent aux besoins d'organe de liaison entre les ministères et le CE, et de formation de stagiaires à l'expérience administrative. En 1806, les maîtres de requêtes sont chargés des fonctions contentieuses du Conseil.

- il ne dispose d'aucune autonomie lors de sa création. L'article 52 de la constitution de l'an VIII prévoit qu'il travaille sous la direction des consuls. Ses délibérations ne produisent leurs effets que si elles sont revêtues de la signature du Premier Consul, qui le préside. Le CE ne peut pas se saisir lui-même, ni donner un avis spontanément, mais doit être sollicité.

La constitution de l'an VIII esquisse ses attributions : il rédige les projets de loi et les règlements d'administration publique, et résout les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. Des textes ultérieurs vont les préciser.

↳ Dans le domaine législatif : il aide techniquement et juridiquement le gouvernement dans la rédaction des projets de loi. Son interprétation des textes obscurs, une fois approuvées et publiées, obtient valeur législative.

↳ Les attributions administratives : conformément à l'article 75 de la constitution, il doit autoriser la traduction devant les tribunaux judiciaires des fonctionnaires, pour faute relative à leur fonction. C'est le seul cas dans lequel le Premier Consul ne peut pas aller contre l'avis du CE.

Le CE intervient dans la tutelle des départements, communes et Etablissements Publics notamment en donnant son approbation sur les actes les plus importants, tel que le budget. Il donne son avis en matière administrative sur toutes les questions posées par les ministres ou le Premier Consul.

↳ Les attributions contentieuses : l'arrêté du 5 nivose an VIII (26/12/1800) portant règlement du CE, spécifie qu'il s'agit des affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise au ministre. Le ministre chef d'administration était jusqu'ici à la fois

administrateur et juge. L'arrêté s'efforce de distinguer plus clairement les fonctions juridictionnelle et administrative : le CE a théoriquement en charge la fonction juridictionnelle.

Remarques : - le CE reste un organe de justice retenue jusqu'à une loi de 1872. Il fournit un avis au chef du gouvernement, qui prend un arrêté (consulat) ou un décret (empire). La décision est donc rendue par le chef du gouvernement en son Conseil.

- dès 1805-1806, on constate un nouvel amalgame des fonctions juridictionnelles et administratives : divers textes accordent aux ministres et préfets le droit de vider certains débats (= de juger), et le CE a lui-même décidé que certaines décisions administratives contentieuses devaient faire l'objet d'un recours administratif préalable.

Il s'est lui-même limité car il ne veut pas dépouiller le ministre du principe hiérarchique (éviter les tensions), et parce que la réclamation contentieuse est perçue comme un mauvais fonctionnement de l'administration. Dans ces conditions, l'incident doit d'abord être apprécié par les ministres, qui ont la responsabilité de l'action administrative.

⇒ Pour mener à bien ces attributions, le CE a été divisé en 5 sections spécialisées : les finances / la législation / la guerre / la marine / l'intérieur. En 1806, une commission du contentieux est créée. Chaque affaire est étudiée par la section compétente et pour éviter le compartimentage, elle est ensuite délibérée en Assemblée Générale.

Le bilan du CE est considérable : il est à l'origine de tous les grands textes de la période : les codes, les lois sur l'administration, la justice, l'université, la banque de France. Son influence a été considérable car il dispose de la confiance du Premier Consul et de l'Empereur. Il est sollicité sur les grandes questions politiques du moment. Il a aussi été un vivier administratif, car il a formé près du quart de la haute fonction publique.

B/ Les ministres.

Dans une constitution à l'esprit assez technocratique, les ministres ne sont que des grands commis d'État nommés par le Premier Consul et responsable uniquement devant lui. Cette fonction est très peu politisée et ses titulaires sont d'abord des techniciens dévoués au service de l'État.

On trouve un ministre de l'intérieur, de la police, des finances, du trésor, de la justice, de la guerre, de l'administration de la guerre, des cultes, de la marine et des colonies, des relations extérieures, et en 1811 des manufactures et du commerce.

Les ministres peuvent se réunir en Conseil des ministres, mais l'institution n'a aucune existence réglée : aucune régularité et un rôle purement consultatif. Des conseils ont été institués à l'intérieur des ministres pour s'assurer du bon fonctionnement de l'administration ministérielle ou pour harmoniser les relations entre les différents départements ministériels. Ce souci d'efficacité et de rationalisation se retrouve à l'échelon local : il fallait faire le tri dans l'héritage de la révolution, ce qui sera fait par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Sous-section 2 : La réorganisation de l'administration territoriale : la mort des libertés locales.

La révolution ayant exalté l'individu, il appartient à l'État de créer un lien social pour maintenir l'unité de la nation. Les révolutionnaires le savent, mais n'osaient pas parvenir à cette conclusion, mais n'osaient pas dire ouvertement que c'était le seul système viable pour l'avenir. Bonaparte n'hésite pas, mais le contexte est différent : il s'est engagé à restaurer un régime d'ordre : l'affirmation brutale de la centralisation n'a rien de choquant. Elle est conforme aux aspirations d'un homme autoritaire qui aspire à contrôler toute la société.

§1 : L'esprit de la loi du 28 pluviôse an VIII : centralisation, efficacité, rationalité.

Dans son rapport fait devant le Corps Législatif, le conseiller d'État Chaptal (auteur de la loi) déclare "le gouvernement a cru devoir consulter les leçons de l'expérience, étudier la nature et les effets des diverses institutions qui ont régi le peuple français et prendre dans tout ce qu'elle présente d'avantageux pour en composer un système d'administration qui s'approche un peu plus de la perfection que ceux qui l'ont précédé".

Les leçons tirées de l'histoire administrative récente sont : - que le découpage opéré par la révolution est globalement satisfaisant et ne mérite que quelques ajustements mineurs.

- qu'il faut revoir totalement le système administratif local qui ne peut pas continuer à reposer sur des autorités élues.

A/ Le découpage administratif de 1790 préservé.

Le découpage est sorti conforté de l'examen critique auquel il a été soumis en l'an VIII. Pour Chaptal, "la division départementale paraît réunir les degrés de perfection qu'on peut souhaiter". En fait, le texte même de la constitution rappelle que la France est divisée en départements.

Les raisons invoquées pour maintenir cette division : elle a bien résisté aux orages de la révolution, elle est parfaitement acceptée et intégrée dans la population. Au fur et à mesure des conquêtes napoléoniennes, on exportera le système départemental en Belgique, Italie, Suisse et au Luxembourg. Au maximum, on comptera 136 départements.

En revanche, l'histoire administrative récente a consacré le mauvais fonctionnement des municipalités de cantons : il n'est donc pas possible de les maintenir. On revient au système antérieur, dans lequel chaque commune a sa propre municipalité. On a juste supprimé quelques communes rurales en les forçant à fusionner.

Dans les grandes villes de plus de 100.000 habitants, on a progressivement effacé les traces de l'aménagement antérieur. En l'an VIII, elles sont encore fractionnées en différentes administrations municipales, mais au lieu du bureau de coordination, on institue un Conseil municipal unique. En l'an XII, elles rentrent dans le droit commun communal, à l'exception de Paris. Le district redevient nécessaire, les municipalités étant replacées dans leur cadre territorial de la ville ou du village, mais il sera remplacé par un échelon intermédiaire plus vaste : l'arrondissement communal. Les cantons sont maintenus au titre de circonscription judiciaire comme en 1790.

B/ Les nouvelles institutions administratives locales.

1) Les principes directeurs.

Chaptal : "un bon système d'administration est celui qui présente à la fois, force et promptitude pour l'exécution de la loi ; facilité, justice et économie pour l'administré. La force d'un système d'administration est toute dans la certitude de l'exécution entière de la loi et des actes de gouvernement. Cette certitude existe toutes les fois que l'exécution est remise à un seul homme responsable". Sieyès résumera cette phrase par "administrer est le fait d'un seul homme".

Toute l'administration va reposer sur l'institution d'un agent unique représentant directement du gouvernement = le préfet. Il sera assisté dans sa tâche le conseil général du département et le conseil de préfecture. Le préfet et ses conseils forment une réplique à l'échelle du département du Premier Consul et de ses auxiliaires. Dans les deux cas, c'est un homme seul qui décide suivant les mêmes principes : pas de délibération, unicité de la décision, et principe hiérarchique. Pour Chaptal, "il faut créer une chaîne d'exécution qui descend sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique".

L'action administrative du préfet devant être rapidement relayée aux échelons inférieurs, une administration est mise en place au niveau de l'arrondissement et de la commune. L'échelon inférieur est toujours subordonné à l'échelon supérieur : le maire dépend du sous-préfet, qui dépend du préfet, qui dépend du ministre.

L'administration révolutionnaire ayant prouvé qu'une administration élue est difficile à contrôler, on revient à la nomination généralisée de tous les acteurs de l'administration locale.

2) L'étagement administratif.

↳ Au niveau du département, le préfet est nommé par le Premier Consul, est librement révocable et peut être déplacé de façon discrétionnaire.

L'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII énonce que "le préfet sera chargé seul de l'Administration". Pour Lucien Bonaparte, ministre de l'intérieur en 1800 "les attributions embrassent tout ce qui tient à la fortune publique, à la prospérité nationale et au repos des administrés". Le préfet domine toutes les administrations spécialisées qui ont leur siège dans le département, sauf dans deux cas : l'ordre juridique lui échappe totalement jusqu'en 1808, quand le code d'instruction criminelle lui donne d'importants pouvoirs de police judiciaire ; et à partir de 1806, l'université a son administration propre.

En tant que fonctionnaire politique, il doit présenter des candidats aux différentes fonctions publiques. Le pouvoir central exigera qu'ils fassent des tournées d'inspection très fréquentes dans leur département, et qu'ils en rendent compte. Ils doivent enquêter dans l'idée d'une administration plus rationnelle et d'un développement de l'information statistique. Les intérêts des administrés sont théoriquement représentés par les deux conseils qui l'assistent.

- Le Conseil Général de département comprend 16, 20, ou 24 membres nommés sur présentation pour une période de 3, puis de 15 ans à partir de l'an X. Le gouvernement demande toujours l'avis préalable du préfet pour s'assurer de la bonne entente entre le préfet et les membres du conseil. Une circulaire de 1800 indique que les conseillers généraux devront être d'anciens administrateurs (expérience) mais surtout des riches propriétaires fonciers qui ont une attitude modérée mais néanmoins républicaine. Les acquéreurs de biens nationaux, favorables à un régime d'ordre afin de préserver leurs fortunes, sont appréciés.

Ils siègent de façon non permanente : le gouvernement en détermine la réunion en session, qui ne peut excéder 15 jours. Ils ont des attributions :

- fiscales : répartition des impôts directs dans le département, vote des centimes additionnels qui alimentent le budget du département. Le préfet assure l'exécution du budget et il rend compte durant la session de sa gestion budgétaire.

- consultatives : il donne son opinion sur l'état et les besoins du département : il peut ainsi commencer à défendre les intérêts locaux, mais en fait, il émet des vœux.

- Le Conseil de Préfecture est une sorte de relais local du CE. Il comprend 3, 4 ou 5 membres nommés sans indication de durée, et est toujours présidé par le préfet qui a voix prépondérante en cas de partage.

Il a les mêmes types d'attributions que le CE :

- administrative : il collabore à la tutelle administrative sur les communes = leur délivre ou non l'autorisation de plaider en justice.

- technique : il aide le préfet dans sa tâche administrative (avis). Cette attribution est constatée dans la pratique, mais aucun texte ne la prévoit.

- l'article 4 de la loi de pluviôse prévoit qu'il tranche les litiges dans une série importante de matières (fiscalité, travaux public, expropriation jusqu'à la loi du 8/3/1810).

Après quelques hésitations de départ, on a voulu en faire de véritables juridictions : leurs arrêtés ont l'autorité de chose jugée et ne peuvent être remis en cause que sur appel porté devant le souverain en son CE. Il a le profil d'une juridiction mais le préfet le préside toujours (mélange administration / juridictionnel), et les modalités de l'instruction dans les affaires sont réalisées de façon non contradictoire à l'intérieur des bureaux de la préfecture.

↳ Au niveau de l'arrondissement, on trouve un sous-préfet, nommé par le Premier Consul, et un Conseil d'arrondissement. La loi de pluviôse permet au sous-préfet de prendre des décisions réglementaires, mais en pratique c'est un agent de transmission des ordres préfectoraux et un agent de renseignement pour l'administration supérieure.

Le Conseil d'arrondissement comprend 11 membres nommés par le gouvernement, et a une session identique à celle du Conseil général, car leurs attributions sont interdépendantes. Il propose et applique la répartition entre les communes du contingent d'imposition affecté à

l'arrondissement. Il peut émettre des vœux, adressés au préfet, sur l'état et les besoins de l'arrondissement.

↳ Au niveau communal, on retrouve une dualité entre un organe unique d'exécution (le maire) et le Conseil délibérant (le Conseil municipal). Comme tous les administrateurs, le maire et les adjoints sont nommés, et à partir de l'an X, ils doivent être choisis parmi les membres du Conseil municipal. Si la commune comprend moins de 5.000 habitants, le maire et les adjoints sont nommés par le préfet ; si elle comprend plus de 5.000 habitants, ils sont nommés par le Premier Consul. Dans tous les cas, ce dernier a le droit de les destituer. La durée des fonctions est fixée en l'an X à 5 ans. Le maire conserve des pouvoirs importants, notamment en matière de police. Ses adjoints ne sont là que pour le décharger de ses tâches et n'ont pas de compétences propres (système de délégation de pouvoir).

Avec le Conseil municipal, le système n'est pas complètement centralisé. Ce Conseil n'est pas limité dans une session annuelle de quelques jours, même s'il faut toujours une autorisation du préfet pour qu'il puisse se réunir. La loi de pluviôse prévoit qu'il délibère sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, c'est-à-dire qu'il a compétence pour déclencher auprès d'une autorité un processus de décision dans la gestion des biens communaux. Il joue aussi un rôle important dans l'établissement du budget de la commune.

§2 : La mise en place et le fonctionnement de la nouvelle administration locale.

En l'an VIII, le problème de la nomination des préfets est traité avec prudence, selon le principe de réconciliation nationale : "les places sont ouvertes aux français de toute opinion pourvu qu'ils aient des lumières, des capacités et des vertus". Le corps préfectoral comporte donc d'anciens révolutionnaires et d'anciens royalistes. Les préfets sont nommés dans des départements dans lesquels ils n'ont aucune attache, afin de mettre fin à la corruption connue sous la révolution. Il y aura peu de révocation ou de déclassement jusqu'à la fin de l'Empire.

Les conseillers généraux sont recrutés en privilégiant les notables locaux, notamment les anciens administrateurs, les grands propriétaires fonciers, et les acquéreurs de biens nationaux. Beaucoup de vœux seront enregistrés dans les premières années, ce qui est le signe de la bonne collaboration entre les Conseils généraux et les préfets. Cela va se dégrader en 1804 lors du passage à l'Empire, car le préfet est accaparé par la sollicitation du pouvoir central, et les problèmes financiers sont colossaux : les vœux disparaissent et les Conseils généraux se bornent à établir le budget.

L'évolution est identique pour le Conseil d'arrondissement, mais en plus rapide : ils se sont mis en sommeil.

Cette démission des organes collégiaux fait qu'ils n'ont pas même assuré la tâche de représenter la collectivité. Il est toujours aussi difficile de trouver des administrateurs municipaux dans les petites communes rurales. En 1804, l'administration locale repose seulement sur le préfet. L'État a accru tout au long du régime sa mainmise sur les finances locales et sur les finances municipales, afin de financer la guerre.

Chaptal avait promis en l'an VIII qu'on éviterait les dérapages connus sous l'Ancien Régime du fait de la toute puissance de l'intendant.

Section 2 : La toute puissance administrative.

§1 : L'expansion administrative.

Bonaparte a comme obsessions l'efficacité maximale de l'État, et une volonté de contrôler la société pour entraîner les individus dans la direction voulue par le pouvoir. Il s'appuie sur l'administration pour y parvenir.

Le bon fonctionnement de l'État suppose des services fiscaux aptes à faire rentrer l'impôt vite et bien. L'Ancien Régime avait compris cette nécessité mais sous la Révolution, le recouvrement de l'impôt avait été confié aux municipalités, qui souhaitant se faire réélire, ont négligé de s'acquitter de cette tâche impopulaire. Les impôts ne sont donc pas rentrés pendant cette période.

Bonaparte laisse aux Conseils locaux le soin de répartir la contribution foncière, et met en place pour tous les autres une administration spécialisée : la Direction des contributions

directes, établie dans chaque département avec pour mission d'établir le rôle des impôts. La perception est confiée à des fonctionnaires, les percepteurs nommés par le gouvernement dans les villes ou groupes de communes. Les recettes sont ensuite centralisées au niveau de l'arrondissement par des receveurs particuliers puis à l'échelon des départements par des receveurs généraux, avant d'être remises au Trésor. Un système de contrôle comptable des percepteurs et receveurs est mis en place, et on crée le 6/9/1801 le corps des inspecteurs généraux du Trésor public, devenus depuis les Inspecteurs des finances. La cour des comptes réapparaît le 16/9/1807, et en 1804, la Régie des Droits réunis, composée d'une hiérarchie de fonctionnaires et d'employés est créée pour les impôts indirects.

La magistrature est fonctionnarisée avec la loi de ventose an VIII (3/1800), et les magistrats deviennent un corps administratif : les juges sont nommés, sont des salariés de l'État, sont inamovibles en théorie, mais dans les faits, le gouvernement décide et dispose de la progression de leur carrière.

Pour Bonaparte, la foi est un domaine trop important pour que l'état s'en désintéresse : il fonctionnarise le Clergé par le Concordat de 1801, puis le culte protestant. En 1807, il organise les cultes juifs, mais l'entretien des rabbins reste à la charge des communautés.

Bonaparte souhaite contrôler les esprits et leur formation. Un monopole d'État est progressivement instauré en matière d'enseignement secondaire et supérieur. L'école primaire reste livrée au bon vouloir des municipalités. Le monopole en matière d'enseignement secondaire ne sera jamais réalisé, mais les établissements privés secondaires sont placés sous la tutelle de l'État. On fonctionnarise le corps enseignant et on crée une administration académique, calquée sur les circonscriptions de l'administration judiciaire (même ressort que les Cours d'appel) à la tête duquel on trouve un recteur et tout un personnel d'inspecteur général et d'inspecteurs d'académie.

Les services de la police sont réorganisés pour répondre à tous les objectifs assignés par le nouveau régime, à savoir le maintien de l'ordre, le contrôle des populations, l'information du gouvernement,... C'est un service de renseignement intérieur.

Cette emprise croissante de l'administration a conduit à une croissance des effectifs de la fonction publique. Par rapport au Directoire, il y a peu d'évolution en ce qui concerne l'administration locale, et à l'échelon central, les effectifs sont stables. L'explosion démographique est évidente dans le domaine de la fiscalité.

L'autre conséquence est un regain d'intérêt pour le sort des fonctionnaires : on organise la fonction publique.

§2 : La naissance de la fonction publique au sens contemporain du terme.

Pour constituer une fonction publique, il faut la nomination des fonctionnaires, l'établissement d'une hiérarchie de traitement correspondant à une hiérarchie des fonctions, et un statut qui régleme les conditions de recrutement, d'avancement, les avantages et obligations et qui aménage le droit disciplinaire.

↳ La nomination est devenue le mode général de désignation des fonctionnaires, mais le recrutement reste à la discrétion du chef de gouvernement ou de ses ministres. Les examens et exigences de diplômes demeurent exceptionnels. La seule ébauche d'école d'administration pour la Haute fonction publique est l'auditorat du CE.

↳ Le soucis d'établir une hiérarchie de traitement correspondant à une hiérarchie des fonctions existe dès le Consulat. On fait jouer ensemble l'ancienneté, le mérite et la qualité du travail. Malgré tout cet effort objectif, la faveur politique reste le mode d'avancement le plus en vigueur.

Dans l'ensemble, la condition des fonctionnaires s'améliore : ils sont payés régulièrement et en numéraire. Un clivage apparaît entre la Haute fonction publique et la fonction publique inférieure même si la première reste théoriquement ouverte à des gens de conditions modestes. Servir l'État est généralement considéré comme un honneur, surtout dans la Haute fonction publique. A la fin de l'Empire, les conseillers d'État et les préfets sont pratiquement tous décorés de la Légion d'honneur, et ont été fait membres de la noblesse d'Empire.

La fonction publique napoléonienne est caractérisée par la sécurité de l'emploi : peu de révocations, et certains acquis de l'Ancien Régime ont été préservés : le système de retraite alimenté par des retenues sur les appointements, et la veuve d'un fonctionnaire touchera une pension de reversions.

↳ Les droits et obligations des fonctionnaires : l'article 75 de la constitution de l'an VIII instaure la garantie du fonctionnaire = il ne peut pas être déféré devant les juridictions judiciaires sans une autorisation préalable du CE, qui bien que rarement refusée, montre la volonté de protéger les fonctionnaires. En contrepartie, être fonctionnaire constitue une circonstance aggravante pour certains crimes et délits, et il existe des incriminations particulières.

L'obligation de réserve doit être comprise strictement (silence complet). Y déroger est sanctionné par la révocation.

Le régime a en tendance à développer le contrôle de l'administration par la création de corps spécialisés : les inspecteurs du Trésor et la cour des comptes ; les inspecteurs d'académie ;... On a envisagé la création de "super conseillers régionaux" pour contrôler les préfets.

Les méthodes de travail instaurées sous le Directoire sont confirmées : elles sont fixées pour tout le XIX^{ème} : la journée de travail commence à 9^H en été et à 10^H en hiver, et s'achève à 16 ou 17^H. Cet horaire est susceptible d'être reconsidéré en période de crise ou d'urgence. Il n'y a pas de système de congés fixe, une feuille de présence est imposée par le pouvoir central, et la prolifération de la paperasserie inhérente à la centralisation interdit l'indolence. Au début du XIX^{ème}, le système centralisé se manifeste par des centaines de milliers de lettres, messages, rapports échangés entre les différents niveaux de l'administration.

L'administration devait être efficace et diligente pour être à la hauteur des exigences de l'Empereur. Elle l'a été comme jamais avant, et jamais depuis, d'autant que la promotion dépendait du seul Empereur.

§3 : Les privilèges de l'Administration napoléonienne.

Le premier des privilèges est celui de juridiction (continuité avec l'Ancien Régime). Le règlement de l'essentiel des litiges administratifs est laissé à l'administration. Des garanties commencent à être données aux administrés dans leurs différends avec l'administration : les Conseils de préfecture marquent les débuts d'une juridiction administrative, surtout que le CE devient juge d'appel de leurs décisions. Deux décrets de 1806 améliore la situation des administrés.

↳ Le décret du 11/6/1806 porte création de la Commission du contentieux au sein du CE, présidée par le ministère de la justice et composée de 6 maîtres des requêtes et de 6 auditeurs. Elle est chargée de l'instruction et de la préparation du rapport sur toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le CE aura à se prononcer. Les justiciables ont un droit de saisine direct, et les parties intéressées peuvent se faire communiquer les rapports et pièces afin de répondre et former leur défense. Ce texte fait enfin revivre le corps des avocats au CE (supprimé par la révolution) pour accomplir tous les actes d'instruction et de procédure.

↳ Le décret du 22/7/1806 complète le premier : il organise la procédure devant la nouvelle Commission, en reprenant un règlement de 1738 organisant le recours devant le Conseil du Roi = les recours contentieux doivent être formés par requêtes signées par un avocat au CE, et n'ont pas d'effet suspensif à moins que le CE ne prononce un sursis sur avis de la Commission.

⇒ Ces deux textes constituent une amélioration des garanties des justiciables dans la mesure où ils sont protégés par des garanties procédurales à travers l'assistance d'avocats spécialisés, la communication des pièces = le débat devient contradictoire. La présidence du ministre de la justice est gage d'une plus grande impartialité. Ces réformes ont contribué à faire apparaître la distinction entre les recours administratifs (hiérarchiques) et les recours juridictionnels (contentieux). Les fonctions administrative et juridictionnelle du CE sont plus précisément délimitées.

Mais ces textes se sont heurtés aux mentalités : la plupart des affaires de nature contentieuse ont continué à être examinés selon les formes administratives : la Commission a été saisie d'un petit nombre d'affaires (\approx 200) et sa jurisprudence n'a pas vraiment été publiée : le public ne peut pas s'en prévaloir car il la connaît mal. Il aurait fallu créer un vrai contrôle de l'activité administrative, car de multiples dispositions particulières renforcent sa puissance, qui peut s'exercer sans ménagement sur le citoyen, au mépris des libertés les plus élémentaires.

Pour assurer la grandeur de l'État, Bonaparte a considérablement étendu les droits de la puissance publique. Les règles qui régissent les rapports entre l'administration et les citoyens émanent du règlement = du chef de l'État.

Ex : les obligations qui lient ceux qui servent ou traitent avec l'État deviennent très rigoureuses : des délais de paiement ou d'exécution sont de plus en plus brefs.

Les libertés des particuliers font les frais de ce regain d'autoritarisme : les prestations en nature exigées par l'administration des Ponts-et-Chaussées, qui peut contraindre les riverains à entretenir les chemins vicinaux, à planter le long des routes,... réapparaissent = résurrection de la corvée d'Ancien Régime.

L'administration peut aussi disposer de la liberté personnelle des individus : l'article 46 de la constitution de l'an VIII prévoit que le gouvernement peut décerner des mandats d'amenés ou d'arrêts contre les auteurs présumés de conspiration contre l'État. Le code d'instruction criminelle de 1811, en son article 100, énonce que le préfet peut requérir des officiers de police de faire tous actes nécessaires à l'effet de faire constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

Le contrôle s'étend sur la production intellectuelle : le ministre de l'intérieur est les préfets ont des pouvoirs exorbitants en matière de presse, d'imprimerie et de vie culturelle = un système de censure très développé.

Même le droit de propriété a souffert de l'extension du pouvoir administratif jusqu'en 1810 : on a renforcé les prérogatives administratives en matière d'expropriation. Jusqu'en 1810, l'administration était compétente pour le règlement de l'indemnité faisant suite à l'expropriation. L'article 545 du code civil consacre la notion d'utilité publique, mais il s'agit d'un recul par rapport à la DDHC de 1789 qui ne tolérait l'expropriation qu'en cas de nécessité publique. Jusqu'en 1807, un décret suffisait pour exiger l'expropriation, alors que la DDHC exigeait une loi.

La loi du 8/3/1810 marque le coup d'arrêt de cette évolution en attribuant aux tribunaux judiciaires le soin de vérifier la régularité de l'expropriation et de régler l'indemnité.

Ce droit administratif napoléonien a été le produit d'une politique générale : l'ordre et la grandeur impériale supposaient une extension du pouvoir de l'administration qui s'est faite au détriment des libertés. Quand le régime s'effondre en 1814, ces armes léguées par le Consulat et l'Empire resteront.

Partie 2 : L'administration face au développement du régime parlementaire : administration servante ou maîtresse?

Napoléon a souhaité forger une administration incontestée et docile à sa volonté = le principe de l'administration servante, demeuré jusqu'à nos jours quel que soit la nature du régime politique. En fonction des conjonctures politiques et des missions qui lui ont été assignées, l'administration a pu récupérer une sorte d'autonomie, principalement avec le développement du régime parlementaire. Avant 1814, la toute puissance de l'exécutif est telle que l'administration est enfermée dans un tête à tête avec le gouvernement qui absorbe tous les pouvoirs. Avec le régime parlementaire, il y a deux centres d'impulsion entre lesquelles l'administration va naviguer. En même temps, le gouvernement a besoin d'elle, et le Parlement l'utilise pour contrôler l'action du gouvernement.

L'administration devient un formidable enjeu tout au long du XIX^{ème}. Sa politisation et son inféodation vont atteindre un point culminant entre 1830 et 1848. Les régimes ultérieurs, notamment la III^{ème} République qui souhaite s'implanter durablement par tous les

moyens, va renouer avec cette stratégie de politisation administrative. Paradoxalement, les excès politiques des gouvernants inciteront l'administration à développer des remparts contre cet arbitraire ministériel. En cherchant à se protéger, elle serait devenue maîtresse, autonome et permanente.

Section 1 : Une administration partisane et politisée.

Le régime parlementaire est apparu en France quand les ministres du roi sont devenus responsables devant la chambre représentant la nation, et quand c'est imposée l'idée de la solidarité ministérielle. Le régime parlementaire n'était pas prévu dans la Charte de 1814, mais dès la première discussion budgétaire il est apparu clairement que les assemblées voulaient un partage des pouvoirs et que le gouvernement reflète la majorité parlementaire. Pour avoir méconnu cette règle, Charles X fera les frais de la révolution de juillet 1830. Le passage de la Restauration à la Monarchie de Juillet confirme l'implantation du régime parlementaire en France : les modifications apportées en 1830 à la Charte de 1814 sont infimes : la pratique institutionnelle va confirmer l'enracinement du régime parlementaire.

Toute implantation du régime parlementaire conduit à une érosion des pouvoirs du chef de l'État. Au terme du processus, ses pouvoirs de décision sont restreints. Il en résulte un transfert de pouvoir et donc de responsabilité politique au profit du gouvernement. De nouveaux problèmes se posent, car le gouvernement est une entité collégiale (problème de la cohésion interne) fragile, dépendante des chambres. L'ambition étant de durer par tous moyens, il va utiliser l'administration, qui au final se trouve assujettie au pouvoir gouvernemental.

§1 : L'Administration, un formidable enjeu de pouvoir.

A/ Restauration et Monarchie de Juillet (1814-1848).

Pendant ces 35 années d'implantation du régime parlementaire, les gouvernements demandent un engagement total de l'Administration pour assurer leur stabilité. Un serment des fonctionnaires sera même instauré, compris comme un devoir d'épouser toutes les vues ministérielles pour mieux les défendre et les imposer. En 1824, le ministre de l'intérieur De Peyronnet déclare "quiconque accepte un emploi contracte en même temps l'obligation de consacrer au service du gouvernement ses efforts, son talent et ses influences". En période électorale, l'administration fait campagne pour les candidats du gouvernement et doit travailler à leur victoire.

Avec la monarchie de Juillet, la pratique des députés fonctionnaires se développe. La loi électorale de 1831 ne prévoit que peu d'incompatibilités entre les fonctions administratives et le mandat parlementaire (préfets, sous-préfets, receveurs des finances, et trésoriers payeurs). Tous les autres fonctionnaires peuvent être élus et continuer à exercer leurs fonctions. Les gouvernements soutenaient donc l'élection de candidats fonctionnaires, et quand l'élu n'était pas fonctionnaire, on lui proposait un emploi dans la fonction publique, puis lui promettait un avancement ou le menaçait d'une révocation. Environ 40% des députés seront ainsi des fonctionnaires, avec en 1846, 47% de la chambre basse et $\frac{2}{3}$ de la chambre des Pairs. Avec le recrutement par voie de nomination, les parlementaires utilisent leurs contacts gouvernementaux pour recommander toute leur famille = système de népotisme généralisé.

La Charte de 1830 prévoit que les députés promus à des fonctions publiques salariées doivent se soumettre à une procédure de réélection : la réélection sera systématique. En fait, pour l'électorat, les élus ne sont que des intercesseurs avec l'administration publique : dans les années 1840, quand le régime entreprend la construction du premier réseau de chemins de fer, les électeurs veulent un fonctionnaire pour député pour que le chemin de fer passe chez eux = ils recherchent juste la satisfaction de leurs préoccupations matérielles. La forte corruption du régime sera dénoncée fortement avec l'avènement de Guizot en 1840. Après la dissolution de 1846, les revendications vont dans le sens d'un assouplissement des conditions de cens et d'une interdiction de cumul des professions administratives et parlementaires. Deux propositions déposées en ce sens devant la chambre des députés, sont

rejetées en avril 1847. Aucune solution n'ayant été trouvée par la voie parlementaire, la rue renverse le régime en février 1848.

B/ Depuis le milieu du XIX^{ème}.

La chute de la Monarchie de Juillet a conduit à effacer les traits marquants de l'inféodation administrative.

La constitution de 1848 interdit le cumul de fonctions administrative et parlementaire, et on supprime le serment des fonctionnaires. L'idée qu'il faut une parfaite identité de vue entre le gouvernement et l'administration subsiste.

Sous le Second Empire, le serment est restauré, et l'administration doit soutenir électoralement les candidats officiels, même si le régime est très libéral sur les opinions politiques de ses gouvernants.

Le début de la III^{ème} République marque le retour en force des pratiques d'asservissement de l'administration au gouvernement : elle sert à faire triompher l'ordre moral de 1871 à 1875. Quand les républicains triomphent en 1875 et surtout 1877, l'administration doit combattre les tenants de l'ordre moral. A partir de 1877, elle doit militer pour implanter la République durablement et faire triompher le programme républicain : pas de serment des fonctionnaires mais la neutralité n'est pas de mise pour autant. Sous Combe, les carrières dépendent de l'attitude idéologique, et une notation secrète (politique) complète la notation professionnelle = il faut être républicain et anticlérical.

Le Parlement veut aussi détenir une maîtrise extensive de l'administration, et va multiplier les ingérences. Les commissions d'enquête et les commissions parlementaires étant devenues permanentes, le Parlement dispose de moyens d'informations développés. La commission du budget, devenue permanente en 1876 accroît son autorité dans les années 1886-1887, or elle trouve que l'administration coûte cher. Elle propose une réduction voire des suppressions de crédit, ce qui suscite l'hostilité des fonctionnaires. Par ailleurs, les parlementaires veulent aussi intervenir dans le recrutement et le contrôle des carrières des fonctionnaires : pour entrer dans la fonction publique, il faut être parrainé par un député ou un sénateur. Après 1918, les traits caractéristiques de cette inféodation vont s'estomper, mais la pratique de la recommandation par un député ou sénateur perdurera jusqu'en 1939.

§2 : Les conséquences de l'inféodation politique de l'administration.

A/ Les épurations administratives.

Cette pratique n'est pas propre au XIX^{ème} : la Révolution y a recours, de même que le Consulat. A partir de 1815, elle devient le principal moyen de régler les rapports entre l'Administration et le pouvoir. La première Restauration de 1814 y a recours de façon limitée. Avec les 100 jours (3-6/1815), Napoléon sanctionne les fonctionnaires compromis avec le règne de Louis XVIII. Au retour en France de ce dernier en 7/1815, il prend sa revanche. L'épuration touche non seulement la Haute Fonction publique (préfets, conseillers d'état, magistrats du Parquet, directeurs de ministère, cadres supérieurs de l'armée, diplomates et conseillers de la Cour des comptes), mais aussi les employés des Postes, les percepteurs, et instituteurs. L'instauration de la monarchie de Juillet entraîne une épuration considérable : 79 préfets sont écartés, 24 conseillers d'état sur 34, 246 magistrats, la moitié des directeurs de ministère, 81 généraux, et 19 ambassadeurs sur 27. Les emplois vides servent à caser des proches.

A partir de la II^{ème} République, les épurations sont plus limitées et touchent les seuls fonctionnaires politiques (préfets, conseillers d'état, procureurs et ambassadeurs). Le Second Empire pratiquera une épuration modérée, car il veut rallier le maximum de personnes.

La III^{ème} République marque le retour à des épurations de grande ampleur : les républicains du gouvernement évincent à partir de 1877 les bonapartistes et les monarchistes, car ils sont convaincus que l'implantation du régime ne peut passer que par une républication forcée de l'administration. La classe sociale au pouvoir à partir de 1877 appartient alors aux couches nouvelles (les classe moyennes : des professions libérales),

tandis que la Haute Administration continue à se recruter parmi les élites traditionnels (notables). Or tout les sépare (origine sociale, type de formation culturelle, cursus,...), et un mépris réciproque entre les ministères et les hauts fonctionnaires s'installe.

Le mouvement épuratoire va toucher presque toutes les branches de l'Administration et va s'étendre sur plusieurs années. Dès 1877, les postes politiques sont épurés : 85 préfets, 280 sous-préfets, les $\frac{4}{5}$ du Parquet, la quasi-totalité des directeurs de ministères et des trésoriers payeurs généraux. Le gouvernement veut aussi épurer le CE et la magistrature assise. Il s'intéresse à la justice, car pour faire appliquer les lois républicaines, il faut des républicains.

Pour les républicains, les épurations antérieures ont certes permis de se débarrasser des adversaires les plus déterminés et de faire de la place pour les amis politiques, mais à long terme, les adhésions ne créent pas de fidélités solides, et les retournements d'opinion sont rapides et fréquents. Les républicains font des épurations partielles dans le domaine de la magistrature, et héritent d'une magistrature hétéroclite. Ils décident donc une épuration quasi-générale : le CE est réformé par la loi du 24/5/1872 qui énonce qu'il statue souverainement sur recours en matière contentieuse et sur les demandes en annulation pour excès de pouvoir. Les conseillers d'état sont élus par l'assemblée nationale avec renouvellement par tiers tous les 3 ans. La majorité conservatrice de l'assemblée tente de garder son influence au sein du CE contre la volonté de Thiers. La loi constitutionnelle du 25/2/1875 restitue au Président de la République le droit de nommer et révoquer les conseillers d'état par décrets en Conseil des ministres. Les élections de 1872, puis ultérieures et les nominations de Mac Mahon jusqu'en 1877 ne modifient pas sa composition conservatrice. Les républicains règlent ce problème par voie législative : la loi du 13/7/1879 combine les nominations nouvelles et les mises en retraite. Les décrets d'application nomment 20 conseillers : 10 sur des postes créés, et 10 en remplacement de conseillers en place dont 6 étaient admis à faire valoir leur droit à la retraite. D'autres décrets relèvent de leurs fonctions sans motifs explicites un certain nombre de maîtres des requêtes : le CE est républicanisé, mais n'est pas entièrement composé de républicains fanatiques. Le gouvernement s'est appuyé sur des motifs politiques, mais a aussi été soucieux de la professionnalisation du corps (compétences techniques). Cette tendance va s'accroître dans les décennies suivantes. En revanche, le recrutement social reste très sélectif : les membres du CE sont surtout issus de la très haute bourgeoisie et la démocratisation du CE sera très lente. Ce sera aussi vrai pour la Cour des comptes et l'Inspection des finances. Sur le plan politique, la purge de 1879 a atteint son objectif au sens où le CE sera désormais prêt à soutenir le gouvernement dans la politique anticléricale qui sera la sienne jusqu'en 1905.

La presque totalité du Parquet a été épurée, et certains procureurs généraux ont préféré devancer la mesure ministérielle en démissionnant avant d'être destitués. En 1880, suite à une loi interdisant les établissements d'enseignement jésuites, beaucoup de magistrats démissionnent pour ne pas appliquer ce texte. La loi du 30/8/1883 règle le sort de la magistrature assise : elle contourne le problème de l'immovibilité des magistrats du Siècle en supprimant autant de poste qu'il y a de magistrats indésirables. 614 magistrats seront destitués, et compte tenu des démissions offertes par solidarité, 1.000 magistrats ont quitté leurs fonctions. Cette épuration s'est faite sans méthode véritable : elle s'est basée sur des ragots, dénonciations,...

Jusqu'en 1940, l'administration reste à l'écart de mouvements de grande ampleur, même s'il existe des moyens détournés de pratiquer des épurations (déplacement, mutation, mise en position de réserve,...). Avec le gouvernement de Vichy, 50.000 fonctionnaires ont été épurés pour des raisons partisans ou sur d'autres critères : les personnes non nées françaises à titre originaire (de parents français) en vertu de la loi du 17/7/1940 (7.264 personnes) ; les juifs en vertu des "statuts des juifs" du 3/10/1940 et 2/6/1941 (59 personnes sont concernées à la justice, 25 à l'intérieur, 1.284 dans l'armée, et 1.111 dans l'éducation nationale, soit 3.422 personnes en avril 1942) ; les francs-maçons par les lois du 13/8/1940 et 11/8/1941 ;... Le gouvernement restaure aussi le serment de fidélité au maréchal Pétain.

La libération sera tolérante : 25.000 personnes au maximum ont été sanctionnées (révocation, licenciement, mises en retraite,...), et beaucoup seront ultérieurement réintégrés. Les secteurs les plus touchés sont la police et les services de l'information, l'administration préfectorale, les affaires étrangères et le CE.

Ce n'est pas comparable au système américain des dépouilles, car des pans entiers de la fonction publique restent préservés, notamment l'administration des finances.

B/ L'antiparlementarisme des fonctionnaires.

Dès la monarchie de Juillet, Thiers avait averti les députés : "si vous n'y veillez pas, l'administration prendra en haine le gouvernement représentatif car elle s'y verra constamment sacrifiée". Dans les années 1880, on constate un fort développement de l'antiparlementarisme lié aux scandales politiques dus à l'affairisme des partis politiques.

1) Les griefs de l'administration.

Les commissions parlementaires veulent rogner les crédits notamment de personnel : l'avancement est bloqué. Les fonctionnaires s'estiment alors mal défendus par les ministres contre les empiétements du Parlement, et considèrent que le personnel politique du régime parlementaire est incompetent. Il est vrai qu'il est composé de professions libérales, qui ne connaissent rien à l'administration.

Le Parlement est assiégé par les groupes de pression camouflés sous des appellations diverses. Chaque groupe possède ses députés, qui se font nommer dans les commissions permanentes où se débattent les idées qu'ils défendent. Le député moyen a des difficultés financières (les élections coûtent chères), et est souvent financé de façon occulte par le groupe de pression dont il défend les intérêts. Ce type de pratique va alimenter l'antiparlementarisme des fonctionnaires qui critiquent le corporatisme du Parlement, et qui veulent se poser en défenseurs de l'intérêt général. Vichy sera profondément antiparlementaire, ce qui sera une aubaine pour de nombreux hauts fonctionnaires.

2) Vichy ou la revanche des hauts fonctionnaires.

Aucun régime n'aurait pu survivre après une défaite militaire comme celle de 1940, qui se situe dans le prolongement d'une forte crise du régime parlementaire. Pour la majorité, le régime parlementaire est à l'origine de la défaite. De plus, le maréchal Pétain ne dissimule plus depuis 1934 son hostilité à la démocratie parlementaire, et en 1940 son entourage est composé essentiellement d'hommes qui préconisent de faire appel aux véritables élites. Pour Pierre Laval, "la démocratie parlementaire a perdu la guerre. Elle doit céder la place à un régime autoritaire hiérarchique, national et social". Le 10/7/1940, le Parlement se saborde lui-même (vote les pleins pouvoirs) avec à l'esprit qu'il doit se charger des fautes communes.

Vichy devient en février 1941 résolument technocratique : un inspecteur des finances ancien secrétaire général du ministère des finances est nommé ministre des finances (Bouthillier), le recteur de l'Académie de Paris (Carcopino) est nommé ministre de l'éducation nationale, et le ministère de la justice passe entre les mains d'Alibert (conseiller d'état), de Barthelemy (professeur de droit), puis de Gabolde (magistrat du Parquet).

C/ Une conséquence institutionnelle : la création des cabinets ministériels.

Les cabinets désignent :

- l'ensemble des membres du ministère ou du gouvernement (sens large).
- l'ensemble des collaborateurs immédiats d'un ministre, c'est-à-dire le personnel qu'il nomme et révoque librement (directeurs de cabinet, chefs de cabinet, attachés, chargés de mission et conseillers techniques). Cette seconde définition désigne une réalité typique et spécifique de l'administration française.

L'existence des cabinets ministériels a pour but :

- un contrôle politique des services légués par le régime antérieur ou le gouvernement précédent, pas nécessairement de la même couleur politique, et donc considérés comme suspects.
- de réserver des affaires sensibles ou techniquement délicates à un entourage ministériel sûr.

Les cabinets sont officiellement apparus sous la Restauration, comprennent alors 5 à 6 membres (parents, amis ou proches du ministre), et ont des attributions essentiellement techniques. Les membres des cabinets sont souvent puissants dans la mesure où ils

proposent les nominations aux emplois, et parce qu'ils jouent le rôle d'intermédiaires entre le ministre et les services administratifs qui dépendent de lui : ils se chargent de la gestion du personnel. Sur le terrain de la pure politique, ils orientent et font comprendre aux députés le travail ministériel.

Le passage par un cabinet ministériel permet souvent de viser la députation, ou d'être nommé à un poste élevé de la fonction publique. Cette règle reste valable sous la Restauration et le Second empire. A partir de 1852, seuls demeurent les aspects techniques. Sous le Second empire, les cabinets sont composés de fonctionnaires spécialistes qui assistent les ministres, et compte tenu de la stabilité des gouvernements, ils prennent un ascendant considérable.

La III^{ème} République marque un tournant : les cabinets comportent entre 30 et 40 membres en moyenne (max : 100 membres), et une dyarchie apparaît avec le chef et le directeur de Cabinet : le chef de Cabinet s'occupe des affaires politiques du ministre ; le directeur de Cabinet s'occupe des affaires administratives et de la gestion des services. Jusqu'à la première guerre mondiale, la qualité du personnel change également : on a besoin de politiques. Après la guerre, les spécialistes font leur retour dans les cabinets, qui prennent le visage qu'ils ont conservé jusqu'à aujourd'hui, à savoir que ce sont des rouages essentiels d'étude, d'analyse, et de préparation à la décision ministérielle. Depuis la III^{ème}, tous les régimes ont tenté de limiter la progression des effectifs, mais ce sera toujours un échec. Tout au long du XIX^{ème}, et jusqu'en 1945, les cabinets ministériels ont été la seule école qui permettait d'acquérir à la fois une formation politique et administrative.

Section 2 : Les limites à l'arbitraire ministériel.

Beaucoup des excès constatés tiennent au recrutement opéré en grande partie par nomination discrétionnaire du chef de gouvernement. De plus, aucun statut ne protégeait les fonctionnaires. Les efforts vont porter sur ces 2 points.

§1 : Recrutement et carrière.

Jusqu'à la fin du XIX^{ème}, les serviteurs de l'État étaient recrutés selon des moyens variés : certaines fonctions sont pourvues par concours, notamment celles qui nécessitent des compétences techniques particulières. Pour les grands corps de l'État, après de nombreuses hésitations, la pratique du concours va se généraliser dans la seconde moitié du XIX^{ème}. Ainsi, pour l'auditorat au CE, un examen est institué en 1845, puis un concours en 1849, supprimé en 1852 pour revenir au système de nomination libre, rétabli en 1853 et enfin réformé en 1872. La généralisation des concours témoigne d'une volonté d'avoir une fonction publique compétente. Mais les ministres peuvent s'opposer à l'inscription d'un candidat, et le CE refuse de contrôler les motifs qui ont conduit le ministre à mettre un veto sur une candidature. Les gouvernements gardent donc leur faculté de nommer directement à des emplois supérieurs dans des grands corps (le tour extérieur). De plus, chaque administration détermine ses modalités de recrutement. L'idée que seule la loi peut déterminer les règles d'admission dans la fonction publique ne s'imposera qu'au milieu du XX^{ème}.

A partir de la III^{ème}, la pratique des concours gagne la petite et la moyenne fonction publique, car le régime renoue avec le principe révolutionnaire de méritocratie. Les ministères et les petits fonctionnaires vont lutter contre la généralisation de ce mode de recrutement, les premiers y perdant une marge de manœuvre appréciable, les autres voyant se fermer l'accès à des fonctions qu'ils espéraient atteindre par la voie de l'ancienneté. L'instauration des concours est donc retardée, et malgré la généralisation du système, les ministres arrêtent toujours librement la liste des candidats. On tente aussi de mettre un frein à l'arbitraire en matière de déroulement de carrière : les petite et moyenne fonctions publiques se sont battues pour que seule l'ancienneté soit prise en considération, et les ministres préfèrent l'avancement au choix. Le premier système n'incite pas aux efforts, le second est suspect d'arbitraire : il continuera à l'emporter jusqu'au début du XX^{ème}. Les mêmes incertitudes prévalent en matière disciplinaire : il n'y a pas d'unité, certains secteurs prévoyant des procédures précises, d'autres ne prévoyant rien (= tout y est possible). Chaque administration décide en son sein comment elle va recruter et sanctionner. Dans l'ensemble, malgré les commissions d'enquête ou conseils de discipline, la décision finale appartient toujours au ministre. En pratique, hors périodes d'épuration, très peu de sanctions sont prononcées, et celles qui sont prises, sont généralement fondées.

§2 : Les garanties obtenues par les fonctionnaires.

A/ La syndicalisation de la fonction publique.

L'arbitraire ministériel est dénoncé sous la Révolution, réapparaît sous la Restauration, et s'amplifie sous la Monarchie de Juillet (propice à la liberté de la presse). La presse spécialisée dans la fonction publique préconise dès 1840 l'instauration d'une charte administrative générale définissant les droits et devoirs des fonctionnaires. Cette idée revient sous la IInde République, est étouffée sous le Second empire, puis réapparaît avec la libéralisation du régime à partir de 1860. Le début du XX^{ème} est marqué par le développement de l'agitation syndicale chez les fonctionnaires, et l'idée qu'il faut consacrer par la loi le droit de la fonction publique.

La loi Valdeck-Rousseau de 1884 reconnaissant la liberté syndicale, avait suscité beaucoup d'espoir chez les employés publics. Mais les gouvernements, appuyés par la Cour de cassation leur ont interdit de créer des syndicats au motif qu'ils n'avaient pas d'intérêt industriel, commercial ou agricole à défendre (lecture stricte de la loi). Seules les mutuelles et amicales ont été autorisées. Les fonctionnaires profitent donc de la reconnaissance de la liberté d'association par la loi de 1901, pour créer des associations professionnelles. Les grandes grèves de la fonction publique de 1905 et 1909 revendiquent le droit de fonder des syndicats : les pouvoirs publics réprimeront sévèrement celles de 1909, et la même année, le Parlement refuse de reconnaître le droit de grève aux fonctionnaires. Pour certains, refuser d'accorder à la fonction publique le droit commun syndical impose de la doter d'un statut légal. Demartial défend depuis 1907 l'idée d'un statut de la fonction publique. Beaucoup de projets en ce sens seront déposés devant les chambres à partir de 1908, mais aucun n'aboutira, les gouvernements y étant hostiles, ainsi que certaines organisations professionnelles, le statut étant un carcan alors qu'elles veulent la loi de 1884.

Pendant l'entre-deux-guerres, le CE reconnaît la légalité des associations professionnelles loi de 1901, qui tiennent en fait un rôle syndical. Les gouvernements (surtout de gauche) les reconnaissent implicitement, et règlent cette question par circulaires. La droite conservatrice, dont l'ancien Président Doumergue y est hostile. Ce syndicalisme de fait est toutefois limité. CE, 1937 Demoiselle Minaire : il considère la grève comme un acte mettant en danger la continuité du SP. Son exercice illégal prive le fonctionnaire des garanties prévues par la procédure disciplinaire.

A la fin des années 1930, l'idée d'un statut général retrouve une certaine faveur, et Daladier, qui arrive au pouvoir en 1938, y est favorable. Un comité de réorganisation administrative, composé de représentants de chaque ministère et de représentants des grands corps, est chargé de proposer toutes les mesures paraissant s'imposer. Il se rallie vite à l'idée d'un statut général. Un projet de décret est établi : il est prêt en septembre 1939, mais la guerre est déclarée.

B/ La jurisprudence protectrice du CE.

Le CE a été sourcilieux sur les devoirs des fonctionnaires (sauvegarde de l'autorité hiérarchique). Mais il a aussi contraint le pouvoir hiérarchique au respect scrupuleux des maigres garanties que la loi donnait aux fonctionnaires, et a généralisé le principe du droit à indemnité en cas de révocation (illégal ou régulière).

La politisation des administrations publiques a conduit le CE dès le début de la III^{ème} à élargir les conditions de recevabilité du REP. Il est soutenu par la doctrine, dont Gèze qui dénonce la volonté politique de soumettre les fonctionnaires au contrôle des politiciens, afin de transformer le pouvoir qui leur a été confié, en instrument de tyrannie. Dès 1898, le CE admet le recours des fonctionnaires contre les décisions qui leur font grief, dès lors qu'elles portent atteinte à un droit acquis. CE, 1903 Lot et Molinier déclare recevable le pourvoi de deux fonctionnaires victimes du favoritisme contre des nominations irrégulières, et CE, 1904 Savary en annule une : l'exigence d'un droit acquis disparaît. Pour Auriou, il faut prouver un droit éventuel : CE, 1906 Alcindor : la transgression de la loi, et un simple intérêt suffisent. Le CE veille aussi aux règlements existants en matière d'avancement : il a annulé des décisions préjudiciables aux fonctionnaires de carrière, et contraires aux dispositions réglementaires.

La loi aménage aussi quelques garanties en faveur des fonctionnaires : suite au scandale des fiches de 1905 (une notation politique complète la notation professionnelle), la loi de finances de 1905 prescrit la communication de son dossier au fonctionnaire menacé d'une sanction. En 1906, le CE estime que cette loi suspend l'effet d'une sanction à la communication du dossier ; et en 1912, il impose la communication de la totalité du dossier. Si ce dernier fait défaut, la mesure disciplinaire doit être motivée afin que le fonctionnaire puisse se défendre. En 1913, il manifeste sa volonté d'assurer le respect des droits de la défense devant les juridictions disciplinaires.

En 1908, le CE reconnaît que les associations professionnelles de fonctionnaires peuvent présenter des REP contre des décisions portant atteinte à un intérêt corporatif, si une personne membre de l'association est concernée.

En principe, les décisions concernant la carrière du fonctionnaire (révocation,...) même irrégulières, ne pouvaient ouvrir un droit à indemnité (irresponsabilité des personnes administratives pour leurs actes de puissance publique). Le CE a commencé par admettre une demande en dommages et intérêts d'un fonctionnaire irrégulièrement révoqué (1899), et en 1903, il a reconnu le droit à réparation du préjudice subi par un militaire illégalement cassé de son grade. En 1907, il accorde des dommages et intérêts à un fonctionnaire licencié sans qu'aucune faute grave ne soit reconnue contre lui, alors que l'acte de licenciement était légal. L'arbitraire ministériel recule, mais le CE n'a jamais voulu supprimer le pouvoir discrétionnaire de l'administration, toléré au nom de l'intérêt supérieur du service. Le statut jurisprudentiel n'est que partiel : l'idée d'un vrai statut général défini par la loi réapparaît en 1938.

§3 : Les statuts généraux de la fonction publique.

A/ Les lois du 14/9/1941.

Le régime de Vichy cherche à réglementer toutes les professions pour mieux les contrôler, et a donc naturellement établi un statut général de la fonction publique. Pour son artisan, M.Lagrange (maître de requête au CE, membre de la Commission de réorganisation administrative de 1938), suite à l'épuration, il faut encourager les fonctionnaires, en leur donnant des garanties de stabilité inhérentes à l'exercice de la fonction publique.

Le projet veut unifier le droit de la fonction publique, et restaurer les notions d'autorité de l'État, de responsabilité des chefs, et de dignité des fonctionnaires. Il ne fait que codifier les idées en vigueur sous le régime précédent. Les réactions sont hostiles, mais il sera adopté le 14/9 et paraît au JO le 1/10 avec deux textes complémentaires.

En échange de l'amélioration de leur statut matériel et moral, les fonctionnaires doivent être loyaux. Le projet de 1939 est beaucoup repris, notamment le droit de réserve. Le droit de grève est toujours interdit, mais le droit d'association professionnelle est reconnu. Le principe d'autorité est restauré, l'avancement se faisant intégralement au choix. Sous Vichy, comme sous la III^{ème}, le principe d'unité du recrutement de la haute administration par un concours commun, seul capable de mettre fin à l'autonomie ministérielle, ne pourra pas triompher.

Les rares innovations auront une portée théorique :

- distinction des fonctionnaires au sens fort (emplois relatifs à l'objet du SP) des employés (emplois analogues aux emplois privés = agents d'exécution). Si les premiers relèvent du statut de la fonction publique, les seconds sont soumis au droit privé, et n'ont donc pas la garantie de l'emploi = ils sont plus zélés et dociles. Devant l'hostilité des intéressés, cette mesure n'entrera en vigueur qu'au fur et à mesure des nominations nouvelles. La commission qui devait distinguer les missions relevant de la première catégorie ne fit rien.
- le traitement familial : le statut prévoit que le traitement de base est celui du fonctionnaire père de 2 enfants. Si à 35 ans, il n'a qu'un enfant, son traitement est minoré de 5%, et de 15 % s'il n'a pas d'enfant. S'il a 3 enfants, la majoration est de 15%, et à partir du 4^{ème}, il y a encore 10%. Ces mesures sont restées lettres mortes en raison de la mauvaise volonté du ministre des finances.

- la création des associations professionnelles. Suite à la dissolution des syndicats en 1940, elles doivent permettre la représentation des intérêts professionnels, et être un interlocuteur du gouvernement, mais elles ne peuvent qu'émettre des vœux, ou donner des avis aux ministres. Ce système parcellisé est aussi hiérarchisé : elles regroupent les fonctionnaires d'un même corps exerçant des fonctions d'une même nature. La loi prévoit l'élection de leurs membres, mais les anciens leaders syndicaux craignent de ne pas être réélus, et les ministres redoutent que les élus ne soient pas acquis au nouveau régime. En 1942, peu de ministères les auront mis en place, et elles n'ont pas intéressé les fonctionnaires.

⇒ Le statut de 1941 a tout de même commencé à obliger à raisonner en termes d'unité de la fonction publique.

B/ Le statut du 19/10/1946.

Le statut de 1946 ne cherche pas à restaurer le pouvoir hiérarchique, mais à protéger le fonctionnaire en lui donnant des garanties légales. Le texte, élaboré en accord avec les organisations syndicales, a été voté à l'unanimité. Il va connaître de nombreuses modifications ultérieures (mise en conformité en 1959 avec les principes de la constitution de 1958, et refonte en 1983), mais il constitue toujours le socle du droit de la fonction publique.

Sont reconnus et affirmés le principe du recrutement par concours, la liberté d'opinion, la défense des règles d'avancement conjuguant l'ancienneté et le mérite, ainsi que le droit syndical : les syndicats deviennent des organes semi-officiels aux attributions étendues (ils peuvent défendre en justice les intérêts collectifs des fonctionnaires) et les représentants syndicaux bénéficient de protection particulières. Seuls les militaires, les diplomates et les préfets ne peuvent pas se syndiquer. Le statut crée une forme de concertation à travers les commissions administratives paritaires pour les questions d'ordre individuelles, et les comités techniques paritaires pour les questions d'organisation et de fonctionnement du SP. Cela marque la désir de favoriser la participation des fonctionnaires, désormais considérés comme des associés qui peuvent exprimer leur opinion sur le fonctionnement du SP.

L'unification du droit de la fonction publique était réalisée, mais n'a pas pu être maintenue. Le législateur de 1946 a bien créé une direction de la fonction publique chargée de coordonner les mesures d'application du statut, mais elle a manqué de moyens, et s'est heurtée au développement dans les ministères de méthodes de recrutement particulières. Depuis les années 1980, plus de 60% des agents de l'État relève de statuts particuliers, dérogatoires ou spéciaux.

Le statut n'aborde pas le point du droit de grève de la fonction publique, alors que le préambule de la constitution de 1946 prévoit qu'il "s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent". Un texte de 1947 l'interdit aux CRS (= une désertion de poste) ; un autre de 1948 limite celui des fonctionnaires de police. En juillet 1948, le personnel des préfectures se met en grève : les préfets sanctionnent les chefs de bureaux grévistes, qui forment un recours. Lors de l'arrêt CE, 1950 Dehaene, le commissaire du gouvernement Gasier affirme qu'on ne peut ni reconnaître le droit de grève, ni maintenir l'ancienne jurisprudence (interdiction totale). Le CE admet donc que la grève n'est pas forcément illicite, mais que dans l'attente des lois qui la réglemente, le gouvernement peut limiter son exercice si l'ordre public l'exige. Le fonctionnaire est reconnu comme un citoyen à part entière, mais demeure un citoyen spécial, intégré dans la hiérarchie administrative, ce qui peut justifier une limitation des libertés publiques reconnues à tout citoyen.

Section 3 : Le mythe de l'administration maîtresse.

Le discours politique dénonce fréquemment l'appropriation du pouvoir par l'administration. Cette rengaine apparaît dès la fin de l'Ancien Régime en même temps que le terme "bureaucratie", puis se tait sous le Consulat et l'Empire, pour reprendre de plus belle à sa chute. A la fin de l'entre-deux-guerres, Halouy écrit "la France a deux constitutions : l'une, celle de 1875, officielle, visible, qui occupe la presse, l'autre, secrète, silencieuse, celle de l'an VIII, constitution napoléonienne qui remet au corps administratif la direction du pays". L'autonomie administrative n'est que partiellement vraie : le régime

parlementaire, en affaiblissant le rôle du chef de l'État, crée les conditions favorables à l'émergence de cette autonomie, mais elle demeurera très relative. La V^{ème} République, surtout depuis 1926 s'éloigne des canons classiques du régime parlementaire : la classe politique est de plus en plus massivement issue de la Haute fonction publique. Assisterait-on à un phénomène de colonisation du politique par l'administration ?

§1 : Les diverses causes de l'autonomie administrative.

L'affaiblissement des autorités supérieures de l'État encourage et favorise la propension naturelle des services administratifs à l'autonomie. Ils ont aussi profité de l'extension constante des secteurs dans lesquelles l'administration a été amenée à intervenir depuis le XIX^{ème}. La formation professionnelle a été constamment améliorée : face à des politiques généralistes, le fonctionnaire passe pour un spécialiste dont la compétence est difficile à remettre en cause.

A/ Une tendance spontanée à l'autonomie.

Qui connaît bien les dossiers tend à prétendre qu'il sait ce qui convient de faire, mieux que le ministre qui ne fait que passer. Dans les secteurs très spécialisés, on n'hésite pas à faire autrement que ce souhaite le politique. De plus, la subordination de l'action administrative n'a jamais signifié qu'elle était réduite à un simple rôle d'exécution. Toute action administrative suppose un minimum de latitude, surtout dans le secteur de la police. La croissance des services administratifs tout au long des XIX^{ème} et XX^{ème} a aggravé la tendance à l'autonomie. Le développement du rôle de l'État hors des seules fonctions régaliennes (justice, finance, maintien de l'ordre) a étendu ses domaines d'intervention (économie, commerce, action sanitaire et sociale, urbanisme, aménagement du territoire, domaine culturel,...), ce qui s'est accompagné d'un abandon, par nécessité, aux agents de l'administration, du soin de mettre en œuvre les décisions. La loi se borne alors à fixer des objectifs et laisse à l'administration le soin de définir les moyens utilisés.

Cela est vrai partout en Europe, mais d'autant plus en France qui est un pays centralisé. La lutte contre l'autonomie administrative passe en effet par l'abandon de responsabilités à des autorités locales élues. Or, bien que présente dans les esprits tout au long du XIX^{ème}, la décentralisation n'est pas mise en pratique : elle connaîtra des débuts prudents sous la III^{ème} République (loi de 1871 sur les départements ; loi de 1884 sur les communes). Il est donc logique que l'administration prenne en charge un nombre considérable de responsabilité.

B/ Les insuffisances de l'appareil politique.

Mis à part le Second Empire, cette affirmation est vraie pour tous les régimes jusqu'à la V^{ème} République. Dès la monarchie constitutionnelle, la mise en place du régime parlementaire rogne les pouvoirs du chef de l'État, ce qu'aucun monarque constitutionnel n'a apprécié. Corrélativement on assiste à l'apparition d'un chef de gouvernement, encore démuné de moyens d'action : il ne peut pas assurer la haute direction de l'appareil administratif, n'a aucune structure prévue pour coordonner son action, et son autorité est régulièrement minée par les monarques, notamment Louis XVIII et Louis-Philippe qui donnent directement des directives aux ministres, voire aux administrations. L'administration reçoit donc des directives contradictoires : soit elle ne fait rien, soit elle décide toute seule.

Cette tendance s'aggrave sous la III^{ème} République : la méfiance du Parlement à l'égard de l'exécutif conduit à décapiter l'État : le droit de dissolution devient théorique suite à la crise de 1877, et le Parlement a contraint deux Présidents à démissionner (1897 - 1924). L'exécutif est donc très affaibli, et le législatif est mal armé pour imposer ses volontés aux services administratifs. L'instabilité ministérielle sera un facteur aggravant : la durée moyenne de vie d'un ministère sous la III^{ème} dépasse à peine un an. Le ministre n'est pas en position de force face aux titulaires des directions ministérielles, qui restent en poste plusieurs années.

La IV^{ème} République marque une aggravation de ce phénomène, car les crises sont encore plus graves : les absences de gouvernement sont fréquentes, et il est impossible d'en former un nouveau. De 1946 à 1958, on comptera 384 jours de crises, contre 437 jours de 1875 à 1939. Le ministère démissionnaire reste certes en poste pour expédier les affaires courantes, mais l'administration fait alors traîner le projet d'un ministre ne lui plaît pas, afin

d'attendre le suivant. De plus, la plupart des gouvernements de la IV^{ème} République étant des gouvernements de coalition, ils ont du mal à dégager des orientations politiques précises et cohérentes. L'administration en profite pour acquérir une indéniable autonomie. Cependant, les initiatives de l'administration ne résultaient pas de l'ambition de fonctionnaires, mais des défaillances des politiques. Les agents de l'État ont juste voulu tirer le constat de l'incohérence de la politique gouvernementale et ont très logiquement convaincus les gouvernements d'adopter les programmes qu'ils croyaient souhaitables : ils ont suppléé une carence.

§2 : La professionnalisation croissante de la fonction publique.

Face à un haut fonctionnaire spécialisé, le ministre éphémère d'un régime parlementaire, peine pour imposer ses vues surtout en matière financière. Si la professionnalisation des fonctionnaires n'est pas assurée par l'État avant 1945, elle a existé dans les faits depuis la III^{ème} République avec l'école libre des sciences politiques.

Sous le Consulat et l'Empire, l'auditorat au CE est la seule école pratique de formation à la fonction publique. Dès la Restauration, certains rêvent d'une véritable école de l'administration (Stendhal, Tocqueville,...). Sous la IInde République, Carnot, ministre de l'instruction publique, affirme que l'un de ses objectifs essentiels est de créer une école supérieure d'administration, destinée à la formation des administrateurs et des hommes d'État = l'ENA. Etablie sur le modèle de Polytechnique, elle recrute ses élèves (de 18 à 22 ans) sur concours. Il y aura une promotion de 152 élèves, l'enseignement est très lourd, et la discipline est militaire. L'école est supprimée le 9/8/1849, car, pour l'assemblée conservatrice élue après les journées de juin 1848, elle est trop symbolique de l'esprit méritocratique de la révolution de février 1848. L'idée de formation ne réapparaîtra qu'au début de la III^{ème} République, après la défaite de 1870 : l'administration est vue comme l'une des causes principales du désastre militaire.

En 1871, Boutmy estime urgent de créer un haut enseignement politique et administratif de formation des diplomates, hommes politiques et hauts fonctionnaires : il crée l'école libre des sciences politiques. Cette école, indépendante de l'État, pratique les conférences : l'étudiant doit travailler par lui-même, la conférence n'étant qu'un approfondissement. Les professeurs sont recrutés parmi les administrateurs : ce sont des hommes de métiers, et les conférences apportent donc une vision plus pratique et concrète que des cours généraux et théoriques. Boutmy va exploiter le créneau resté libre de la préparation aux grands concours (CE, Cour des comptes, affaires étrangères, inspection des finances) : ses élèves emportent toutes les places, et à partir de 1880 c'est un vrai monopole. Ce succès a déplu aux facultés de droit, et aux républicains pour qui les enseignants recrutés ne sont pas assez républicains.

En 1876, Carnot relance l'idée d'une école d'administration, et donc le débat sur la formation des fonctionnaires. Devant l'hostilité des facultés de droit, J. Ferry y renonce, mais dépose en 1881 un projet de nationalisation de l'école libre de sciences politique : la Commission du Budget l'ajourne à deux reprises. On craint le mandarinat (attachement à leurs prérogatives) des enseignants et la fermeture de l'accès aux carrières administratives des petits fonctionnaires.

Dans les années 1930, dans le contexte de réforme de l'État, l'idée réapparaît, et avec la victoire du Front Populaire en 1936 les projets prennent corps. On songe d'abord à créer une Ecole Polytechnique administrative, qui aurait permis le recrutement direct des 4 grands corps, et des administrations préfectorale et centrale. Les élèves choisissent leurs fonctions dans l'ordre de leur rang de sortie, et ne seraient titularisés qu'après un an de stage. Suite à l'abandon de cette idée, un nouveau projet voit le jour à l'instigation du ministre de l'éducation nationale J. Zay : les élèves sont recrutés au niveau du bac, et au terme de leur cursus, ils auraient droit à un poste de rédacteur de ministère ou de chef de Cabinet de préfet. Les meilleurs peuvent envisager le second niveau = l'Ecole Supérieure, aussi ouverte aux étudiants après réussite du concours d'entrée. L'admission donnerait droit à un poste de début dans les grands corps. L'idée de ce projet est de supprimer les différents concours jusqu'alors distingués des grands corps. En février 1937, J. Zay reprend son projet et décide de fermer l'accès de l'Ecole Supérieure aux étudiants : les critiques fusent de tout bord, le projet étant jugé trop mandarin. Le Parlement amende sérieusement le

projet, qui ne sera jamais inscrit à l'ordre du jour du Sénat : en 1939 aucune décision n'est prise.

L'idée réapparaît à la libération et aboutie à la fondation de l'ENA. M. Debré, qui a participé à l'élaboration du projet Zay, a conçu seul son plan de réforme de la fonction publique. Il a compris qu'on ne peut pas réformer l'administration en France, en l'y associant car elle défend les situations acquises.

Il fait plusieurs paris risqués :

- admettre les femmes à l'ENA, et donc leur ouvrir l'accès aux grands corps.

- admettre des fonctionnaires et des étudiants recrutés par des concours différents.

- faire du stage un élément décisif dans la formation du fonctionnaire, et un élément réel d'appréciation de la personnalité de l'élève. Il s'agit de la première prise en compte de la qualité des élèves, de leurs aptitudes psychologiques et humaines. Il a fallu vaincre la résistance de l'administration, hostile au stage.

- faire de l'ENA une école d'application en même temps que de sélection = une école technique : la culture générale doit être acquise avant ; un classement de sortie, comme dans les écoles militaires.

Il n'a pas été possible de créer un corps unique d'administrateurs dont les membres seraient indistinctement dans tous les corps administratifs et tous les services. Il a aussi été très difficile de faire accepter les diplômés de l'ENA auprès des directions du personnel qui leur étaient très hostiles. Sur le long terme, l'ENA n'a formé qu'une minorité de l'élite administrative, et ce sont désormais les IEP qui sont devenus les centres privilégiés des serviteurs de l'État.

⇒ Même si le pouvoir politique a laissé par faiblesse ou incertitude les fonctionnaires se substituer à lui jusqu'en 1958, cela n'a pas suffi à créer un gouvernement de l'administration, morcelée en trop de branches et services rivaux. La puissance du gouvernement des bureaux a surtout été négative et restreinte à des domaines très précis : c'est face aux menaces de réforme qui touchent à ses intérêts vitaux que l'administration montre son pouvoir. Jusqu'en 1958, le gouvernement de l'administration est très largement un mythe : si l'administration a une réelle autonomie, elle ne gouverne pas à elle seule. En 1958, changement de données institutionnelles : renforcement du pouvoir exécutif.

§3 : La fonction politique de l'administration depuis 1958.

L'administration peut devenir une puissance politique au sens où il se produit une association intime des grands commis d'État à l'activité gouvernementale. Plus l'autorité est fermement aménagée au sommet de l'État, plus la puissance politique de l'administration peut se développer, et ce d'autant plus que la centralisation est dominante. L'essor des politiques publiques qui renforce le pouvoir politique des experts, le développement du régime parlementaire, la mainmise sur la procédure législative, l'affaiblissement du Parlement,... permettent une extension du champs de la puissance administrative.

⇒ Sur des textes élaborés par une poignée de personnes, peu discutés voire pas (art. 49-3), le poids des techniciens peut se faire très lourdement sentir, et donc favoriser une vraie puissance politique de l'administration.

On a constaté une très nette progression du nombre des hauts fonctionnaires dans l'enceinte parlementaire, mais la progression est encore plus sensible dans la composition des gouvernements. Sous la IV^{ème}, les fonctionnaires représentaient 11% du personnel gouvernemental ; sous la V^{ème}, ça va de 30 à 50%. Le cursus qui mène aux fonctions ministérielles sous la V^{ème} se définit par : entrer dans la fonction publique, passer dans un Cabinet ministériel, obtenir un mandat parlementaire (le plus souvent après parachutage), et entrer au gouvernement. Il y a donc une dissociation très forte entre les professionnalisations gouvernementale et parlementaire, qui s'opère toujours suivant les schémas hérités de la III^{ème} : la gestion d'un mandat local est le préliminaire indispensable pour prétendre à des fonctions nationales.

Le terme de "technocratie" dans les gouvernements désigne : - le dessaisissement des politiques par les experts : les techniciens ont acquis la capacité de dicter la décision aux responsables politiques. C'est une tendance régulièrement dénoncée depuis le milieu du XIX^{ème} : l'idée d'une usurpation commise au nom de la compétence.

- au sens strict et politique du terme, une conception légitime du pouvoir. Ce mot renvoie alors à l'idée que seul le technicien doit pouvoir détenir le pouvoir légitime (théorie de St Simon du XIX^{ème}).

La tradition parlementaire en France, n'a évidemment pas souscrit à cette seconde définition avant la crise économique des années 1930 : le Front Populaire marque l'arrivée des hauts fonctionnaires dans les gouvernements. On traverse alors une période de vide complet du discours politique : la classe politique ne sait plus quoi faire ni dire, et appelle au secours les techniciens. Cette tendance se maintient pendant tout Vichy. Sous la IV^{ème}, on retourne aux mœurs classiques d'où une faible participation aux gouvernements (11%). Le mouvement reprend de son ampleur sous la V^{ème} : l'entrée en force des membres de la fonction publique dans les gouvernements est une nouveauté indéniable. Si la classe politique se fonctionnarise, elle continue à tirer sa légitimité de l'élection.

Ce qui est clair, c'est que les fonctionnaires ont su profiter de l'avènement d'une société technicienne pour accroître leur importance dans la sphère publique. La disparition des grandes idéologies en cette fin de XX^{ème} ne fait que conforter cette position.

Partie 3 : La lutte contre la centralisation.

Dès la chute de l'Empire le 6/4/1814, la bataille en faveur de la décentralisation commence. Le mot est apparu sous la Restauration par opposition à "centralisation" apparu sous la Convention. Depuis 1793, il désigne un système de contraction du pouvoir au profit de l'État, et est alors synonyme de "concentration". La "centralisation" est aussi une technique de maîtrise de l'espace et des hommes, jugée totalement artificielle par ses détracteurs : elle apparaît comme le résultat d'une volonté rationaliste, tout à fait mécanique qui étouffe la vitalité de l'organisme national, disloque les solidarités communales et dénoue les liens sociaux. Ainsi définie, elle fait naître des critiques très nombreuses qui ont en commun de renvoyer à l'idée qu'on se fait du couple État/Nation = qui veut privilégier l'État est favorable à la centralisation ; qui veut restituer ses droits à la Nation est enclin à la décentralisation.

Dans le discours politique français, la décentralisation n'est pas une simple technique de gestion administrative. Elle a toujours été élevée au rang d'une certaine idée de la société, et devient une question éminemment politique.

Section 1 : Les débats et les réalisations pratiques au XIX^{ème} (1815 - 1884).

Sous-section 1 : Les débats du XIX^{ème}.

Les thèses décentralisatrices se retrouvent dès 1814 dans les discours de la droite ultraroyaliste, puis elle va gagner les libéraux, et enfin la gauche républicaine. Elles s'inscrivent toutes dans une réflexion sur la révolution de 1789, et c'est en fait le début des études sur la Révolution qui va alimenter le débat sur la décentralisation.

§1 : La vision des ultras : la nécessité des libertés locales.

Dès l'élaboration de la Charte de 1814, les ultraroyalistes réclament "l'affranchissement des communes et la fusion des départements en vue de reconstituer les anciennes provinces".

↳ L. De Bonald (1764 - 1840) est un penseur catholique, qui rêve de monarchie héréditaire absolue et de droit divin. Il est cependant conscient du risque d'arbitraire que présente un tel système et qu'il doit exister des corps intermédiaires (noblesse, magistrature, et institutions locales). Une décentralisation communale permettrait de fournir immédiatement un cadre territorial et administratif dans lequel les familles nobles et les autorités traditionnelles pourraient reprendre de l'influence, et de former un pouvoir national de résistance au pouvoir central.

↳ J. Fieeve (1767 - 1839) part du constat que les communes sont devenues de vraies esclaves, car depuis le XIX^{ème}, elles ne peuvent plus acheter leur liberté pour s'affranchir. Ses arguments sont devenus des grands classiques des décentralisateurs :

- le traitement des affaires à l'échelon local rend la gestion publique plus efficace.
- les citoyens siégeant dans des assemblées locales sont plus motivés que le représentant de l'État pour la défense des intérêts territoriaux.
- l'expérience de la gestion locale permet d'assurer la formation et le renouvellement des élites politiques et administratives = c'est une école de la citoyenneté.
- les pouvoirs municipaux et provinciaux sont les fondements des libertés. L'établissement de nouvelles chartes communales doit constituer l'une des libertés de la monarchie rétablie.

L'École contre-révolutionnaire distingue la liberté abstraite et théorique des révolutionnaires, des libertés concrètes reconnues par l'Ancien Régime. Pour elle, la conception abstraite constitue l'erreur fondamentale et la source de toutes les oppressions présentes et futures. Cette école bâtit ses théories sur une vision erronée de l'Ancien Régime : elle présente une monarchie d'Ancien Régime respectueuse des libertés locales, et ignore volontairement que la construction de l'absolutisme a enfanté la centralisation administrative. Pourtant, à partir du premier tiers du XIX^{ème} les libéraux vont démontrer l'antériorité de la centralisation monarchique sur la centralisation révolutionnaire.

§2 : La vision des libéraux : la décentralisation comme remède aux dérives démocratiques.

• B.Constant est le premier libéral à tenter une apologie des pouvoirs municipaux et provinciaux. Il sera suivi par d'autres personnalités : F.Guizot, C.De Remusat, Royer-Collard, mais surtout P.De Barante et A.De Tocqueville.

• Prosper de Barante (1782 - 1866) s'engage en faveur des libertés locales, en se basant sur une critique historique des effets pervers de la décentralisation. Il est le premier à souligner que l'Ancien Régime a créé la centralisation, que la domination du centre sur la périphérie a été renforcée sous Louis XIV, et que la création de l'intendant a favorisé cette centralisation. La révolution n'a fait que poursuivre une évolution débutée antérieurement. Pour lui, ce processus désresponsabilise le citoyen, et ne peut être enrayé que par l'enracinement d'une aristocratie élective qui exercerait localement une influence distincte du pouvoir central. Le corps social serait dynamisé par une participation des citoyens.

• Alexis de Tocqueville (1805 - 1859) pense que l'évolution des sociétés contemporaines est due à une recherche toujours plus grande de l'égalité. La passion égalitaire des peuples conduira les sociétés à la démocratie politique et sociale (égalité des conditions), mais elle peut aussi les conduire à aliéner leur liberté. Le seul exemple d'équilibre de liberté et d'égalité est, à ses yeux, les Etats-Unis d'Amérique. Il confirme l'idée de Barante et démontre qu'en France, la révolution n'a fait qu'amplifier la centralisation mise en œuvre par la monarchie : elle se déploie désormais dans une société dans laquelle l'individualisme a triomphé. Pire, elle entretient cet état d'esprit, en retirant aux citoyens toute passion commune, tout besoin mutuel, toute occasion d'agir ensemble. Il est donc facile d'instaurer un gouvernement despotique, tel que celui de Napoléon. Pour faire naître une société démocratique, il faut ériger des contre-pouvoirs : les libertés locales sont nécessaires. Il laisse comme seule idée pratique le modèle américain de la libre administration communale. Malgré de caractère trop théorique, l'œuvre de Tocqueville va influencer la plupart des intellectuels dans la seconde moitié du XIX^{ème}.

• Félicité Lamennais (1782 - 1854) : il commence par recommander la monarchie spirituelle du pape, seule garantie et seul fondement du pouvoir temporel des rois. La Révolution de 1830 lui semblait souhaitable, car la Restauration était ratée sur le plan spirituel. En 1830, il se rallie au libéralisme, qui bien que nourri de la philosophie des Lumières et du protestantisme, a une dimension universelle et permanente, utile à l'Eglise pour tenir tête à la puissance temporelle. Il entreprend donc une catholicisation du libéralisme et une libéralisation du catholicisme, car seul le libéralisme peut rendre au catholicisme une vigueur qu'il est en train de perdre. En 1830, il défend quatre idées :

- la liberté de conscience : il réclame la séparation de l'Eglise et de l'État.
- la liberté d'enseignement, de réunion et de la presse : l'Eglise doit être associée au peuple qui prépare le futur.
- la liberté d'enseignement : il faut stimuler la pensée catholique en intégrant les enseignements scientifiques.
- les libertés provinciales et municipales : ce point commande toute la réorganisation politique proposée sur des bases dites naturelles et excluant la centralisation qualifiée d'artificielle. Il prône le suffrage universel contre le suffrage censitaire, et pour lui, il faut d'abord le reconnaître dans le cadre communal.

La papauté dénonce ses idées et actions dès 1832 : il finit par s'identifier aux souffrances du peuple et se rallie aux républicains. Elu député en 1848 à la Constituante, puis en 1849 à l'Assemblée Nationale, il tente en 1848 de persuader la Commission chargée de préparer la constitution de commencer à discuter les libertés locales avant d'aborder le fonctionnement de l'État.

• Ondinon Barrot (1791 - 1873) a plaidé pour une extension des responsabilités du département. En 1861, il lance l'idée d'une représentation nationale spécifique des collectivités locales à travers l'instauration d'un Sénat, composé de délégués des villes et des conseils généraux.

• Lucien Anatole Prevos-Para-Dol (1829 - 1870) va publier un ouvrage de vulgarisation et de transmission de la pensée des grands ancêtres libéraux : ses ouvrages exerceront une réelle influence dans les débats législatifs des débuts de la III^{ème} République.

§3 : Les Républicains : de l'hostilité au ralliement à l'idée décentralisatrice.

Il leur a été difficile d'être décentralisateurs, car ils revendiquaient la tradition jacobine (centralisation). Au XIX^{ème}, A.Laya s'affirme républicain et décentralisateur : il est attaché à l'unité de la République, mais est conscient qu'il faut favoriser une émancipation communale. Il préconise le découpage du territoire national en une dizaine de grandes zones politiques, avec à leur tête des Conseils dont la responsabilité ne serait pas strictement administrative = il s'agit de la première idée des "régions de programme" de 1956.

J.Proudhon défend un système proche du provincialisme des légitimistes. Pour lui, l'État moderne doit engendrer un absolutisme du droit collectif, potentiellement dangereux en tant que négation de l'individu. A la différence des républicains orthodoxes, Proudhon voit dans la Révolution une somme de contraintes nouvelles qui menace les individus. Sa pensée est orientée sur la difficulté d'équilibrer le couple individu/société : l'impérialisme (négation de la société et exhalation de l'individu) et le totalitarisme (inverse) utilisent tous les deux l'État en tant qu'appareil social, qui peut devenir un instrument d'oppression des individus. Le remède réside dans ce qu'il appelle le pluralisme, mais surtout le fédéralisme : la centralisation a eu de bon côté (forger la nation) mais doit maintenant desserrer son étreinte. L'appareil d'État doit être intégré dans une nation composée de régions qui puissent s'auto-administrer et qui pourront s'associer pour former une République fédérale. A l'échelon supérieur, des confédérations de groupes de nations doivent établir des accords plus larges avec des liens souples. L'unité de base est la région.

Il demande pour la France la création de 12 régions provinciales s'administrant elles-mêmes. Le gouvernement fédératif n'assume qu'un rôle d'institution, de création, d'installation mais le moins possible d'exécution. Sa critique des idées de Rousseau, du Jacobinisme et de la bureaucratie étatique obligera les républicains à reconsidérer le jacobinisme et à opter pour une certaine décentralisation. A la fin du Second Empire, J.Ferry et Michelet opéreront une relecture de la révolution, et condamneront la Terreur et la centralisation absolue. Proudhon a aussi favorisé la Commune de Paris (3-5/1871), qui revendique sa pensée.

Sous-section 2 : Les évolutions législatives : flux et reflux décentralisateur.

L'arrivée au pouvoir des républicains en 7/1830 permettait d'espérer une sérieuse remise en question du système de l'an VIII, mais les réalisations seront très inférieures aux déclarations d'intention. La proclamation de la IInde République laissait penser des aménagements importants, mais ce régime sera éphémère (il ne durera vraiment que de février à novembre 1848), et impuissant à modifier beaucoup de choses. Le Second Empire commence par un tour de vis centralisateur, puis en se libéralisant à partir de 1860, il prendra quelques mesures décentralisatrices. La III^{ème} République élaborera des textes fondateurs relatifs à la commune et aux départements, mais les réalisations législatives seront très modérées par rapport aux promesses des discours républicains.

§1 : De 1815 à 1848 : la courbe ascendante de la décentralisation.

La Restauration n'a pas modifié les institutions napoléoniennes, malgré les assauts répétés des libéraux et ultras contre la centralisation. En 1829, le gouvernement Martignac dépose deux projets de loi prévoyant l'élection des conseils municipaux, généraux et d'arrondissements. Le corps électoral étant très restreint (suffrage ultra censitaire), Charles X retirera ces deux projets. Rien n'est donc fait avant la Monarchie de Juillet.

A/ Les réformes de la Monarchie de Juillet.

Les libéraux proclament dès 7/1830 leurs intentions décentralisatrices : le rapporteur de la Commission de réforme (F. Guizot) prévoit l'intervention des citoyens dans la formation des administrations départementales et municipales : annonce d'un retour à l'élection. La Charte Révisée de 1830 renouvelle cet engagement. Les réformes décentralisatrices auront lieu en deux vagues successives de textes.

1) Les lois d'organisation.

La loi du 21/3/1831 prévoit l'élection des conseillers municipaux pour une durée de 6 ans, renouvelable par moitié tous les 3 ans. Le suffrage censitaire est maintenu : le corps électoral doit obéir à des conditions d'âge et de capacité, soit 1/4 de la population adulte masculine. Les maires restent nommés par le roi pour les communes de plus de 3.000 habitants, et par le préfet pour les autres, mais doivent désormais être choisis parmi les conseillers municipaux. Paris garde un régime particulier dérogatoire au droit commun.

La loi du 22/6/1833 établit l'élection des conseillers généraux et d'arrondissement : les conseillers généraux sont élus dans le cadre de chaque canton afin qu'ils soient tous représentés (30 conseillers maximum par conseil général), et leur mandat est de 9 ans renouvelable par 1/3 tous les 3 ans. Les conseillers d'arrondissement relèvent des mêmes conditions d'élection, et leur mandat est de 6 ans renouvelable par moitié tous les 3 ans.

Ces deux textes contiennent la même hantise d'une dissolution nationale, du fédéralisme que sous la Révolution. On va donc empêcher les autorités locales de s'émanciper : les correspondances entre conseils municipaux ou entre conseils généraux sont prohibées ; le nombre des sessions est très limité (4 sessions ordinaires annuelles pour le conseil municipal) ; les délibérations prises hors session sont nulles de plein droit ; le gouvernement conserve un pouvoir discrétionnaire de dissolution des conseils. Cette méfiance sera très présente en matière de transfert d'attribution de l'État vers les collectivités locales : les lois seront longues à voter.

2) Les lois d'attribution.

La loi d'attribution municipale du 18/7/1837 reconnaît clairement la personnalité civile de la commune en lui permettant de posséder un patrimoine et d'agir en justice. Mais, conformément à la tradition instaurée depuis 1789, elle lui attribue toujours un rôle dans le fonctionnement général de l'administration. Elle précise la double nature du maire, à la fois

- représentant de l'État : il doit publier et exécuter les lois et mesures de sûreté générale en étant soumis à la hiérarchie administrative du préfet.

- exécutif du Conseil municipal qu'il préside. Il est soumis à une tutelle du préfet très contraignante : les délibérations du Conseil municipal ne deviennent exécutoires qu'après approbation du préfet, ou de l'autorité ministérielle (liberté surveillée). Le transfert de

compétence est traditionnel : police municipale et rurale, gestion des propriétés communales, voirie et direction des travaux communs.

La loi d'attribution départementale et communale du 10/5/1838 ne remet pas en cause les pouvoirs du préfet mais précise la nature du département en fixant les compétences du Conseil général : elle reconnaît implicitement la personnalité juridique du département à travers la possibilité d'ester en justice et de posséder un patrimoine. Elle organise 3 types de domaine : ceux dans lesquels le Conseil général peut décider immédiatement, ceux dans lesquels la tutelle est nécessaire, ceux dans lesquels il ne peut qu'émettre des vœux. Les conseils généraux déterminent dorénavant la répartition de la contribution foncière entre les arrondissements, fixent les montants des centimes additionnels (impôt local), affectent librement les recettes ainsi obtenues aux dépenses d'intérêt départemental (=ils ont un budget), et gèrent un patrimoine immobilier et routier de plus en plus important. S'ils peuvent revendiquer une certaine légitimité du fait de leurs élections, ils restent toutefois des notables traditionnels (élus au suffrage censitaire) et restent attachés à un régime d'ordre : le risque de conflit avec l'autorité centrale est limité (jamais réalisé).

B/ La seconde République : la légitimité des élus locaux renforcée.

Le premier effet de la proclamation de la République a été une vaste épuration administrative. La décision la plus importante prise par le gouvernement provisoire, puis confirmée par l'Assemblée constituante est l'instauration du suffrage universel, qui connaît une application spécifique dans le décret du 3/7/1848 prévoyant le renouvellement des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement suivant les modalités nouvelles du suffrage universel. Il prévoit aussi l'élection des maires dans les communes de moins de 6.000 habitants, sauf les chefs-lieux de département et d'arrondissement. La nomination par le gouvernement est maintenue dans les autres cas.

Il n'y aura pas d'autres réalisations : beaucoup de débat sur la nécessaire décentralisation, violemment réactivés par la révolution de 6/1848 (soulèvement social à Paris) que les notables de province, effrayés, ont aidé à réprimer en montant à Paris. Dans les mois suivants, on va débattre de la nécessité de revoir l'organisation municipale de Paris : de nombreux projets sont élaborés, qui vont de la décapitalisation de Paris à l'élargissement des pouvoirs municipaux. Une Commission parlementaire fut constituée, le CE fut saisi, des textes sont élaborés mais aucun n'a pu être adopté avant le coup d'État du 2/12/1851, qui marque un coup d'arrêt dans le processus de décentralisation.

En fait, s'il y a un consensus décentralisateur, il y a division sur les modes de décentralisation : les légitimistes veulent une décentralisation très large qui soit un rempart contre la révolution sociale ; les modérés (orléanistes et républicains) veulent décentraliser mais pas trop ; la gauche républicaine est divisée entre ceux qui veulent privilégier la commune et ceux qui veulent privilégier le gouvernement. Le débat s'est donc enlisé, et est demeuré stérile.

§2 : Les fluctuations du Second Empire.

Dès la proclamation du 14/1/1852, Louis Napoléon Bonaparte avait encensé l'Administration léguée par Napoléon 1^{er}. Le début du régime impérial est en effet marqué par une volonté de reprise en main autoritaire, et la constitution de 1852 rétablit la nomination discrétionnaire des maires, qui peuvent être pris en dehors des conseils municipaux.

Le 25/3/1852, Louis Napoléon Bonaparte signe un décret administratif qui n'est en fait que de la concentration administrative = transfert d'un nombre important de décisions de la signature du ministre à celle du préfet. Les Conseils locaux seront concernés par une loi du 7/7/1852 : le suffrage universel est préservé, mais est orienté dans un sens favorable au régime par la pratique des candidatures officielles. Le chef d'État nomme directement les membres de certaines assemblées municipales, susceptibles d'être sensibles (Paris, Lyon), et les présidents et vice-présidents des conseils généraux. Les municipalités sont invitées à bien se tenir : la loi du 5/5/1855 prévoit la dissolution de celles qui développeraient "un esprit anarchiste". Cette ligne autoritaire finira par être infléchie car on se rend compte qu'elle renforce l'hostilité des opposants au régime, pour lesquels les libertés locales demeurent le cheval de bataille. Toutes les composantes de l'opposition sont d'accords pour réclamer des mesures décentralisatrices. Les légitimistes vont même, derrière le Comte de Chambord dénoncer le plus vigoureusement les excès de la centralisation : ils estiment que l'État doit être recentré dans ses fonctions souveraines et doit rendre aux régions, communes et corps de métier une vie pleine, active et régulière. En 1865, l'opposition marque des points avec la publication en Lorraine d'une brochure "projet de décentralisation" passée à la postérité sous "manifeste de Nancy". Signée par une vingtaine de notables, dont les républicains J.Simon et J.Favre, elle inquiète le gouvernement car c'est un programme minimal susceptible de rallier toute l'opposition. Elle contient une volonté de mieux séparer l'intervention du préfet du nature politique, et

l'administration des affaires locales, le remplacement du préfet par une Commission exécutive composée de 5 membres pour l'exécution des délibérations du Conseil général (créer un exécutif indépendant et collégial), et la création d'un nouvel échelon administrative = la Région.

Devant l'enthousiasme que suscite ce manifeste, Louis Napoléon Bonaparte libéralise l'organisation locale, par différentes lois intervenues entre 1866 et 1870.

La loi du 18/7/1866 relative aux départements clarifie leurs compétences, et permet aux Conseils généraux de statuer définitivement sur la plupart des matières départementales. Le contrôle préfectoral ne s'exerçant plus qu'a posteriori dans un délai de 2 mois. Elle donne aux départements une autonomie financière plus grande.

La loi du 24/7/1867 prévoit des mesures du même type à l'échelon communal.

La loi du 23/7/1870 rétablit l'élection des présidents de Conseil général et l'obligation de choisir le maire parmi le Conseil municipal. Elle fait perdurer l'interdiction de prononcer des vœux politiques. Une commission extraparlamentaire avait été mise en place en 2/1870 pour penser plus avant la décentralisation. Ces travaux n'auront pas eu le temps de porter leur fruit, car le 4/9/1870 l'Empire s'écroule après la défaite de Sedan.

-

-

§3 : Les lois fondatrices de la III^{ème} République.

A/ La genèse de la loi de 1871 sur les départements.

Quand l'Empire s'écroule, un gouvernement provisoire est proclamé : ce gouvernement de défense nationale proclame la République. La France est encore en guerre contre la Prusse, et Paris restera assiégé jusqu'à la capitulation du 28/1/1871. L'armistice est conclu et l'occupant impose l'élection d'une Assemblée Nationale, seule autorité légale avec laquelle il accepte de traiter : elle est élue le 8/2/1871, et est à majorité monarchiste, divisée entre les orléanistes et les légitimistes = pas de majorité cohérente.

Cette assemblée se réunit à Bordeaux, et signe le 26/2 les pourparlers de paix. Le 8/3, elle choisit de siéger à Versailles, l'administration restant à Paris. Les parisiens se sentent abandonnés par le nouveau pouvoir, et redoutent l'orientation politique de la nouvelle assemblée (Paris est traditionnellement républicaine). La tension monte et explose le 18/3/1871, quand Thiers, chef de gouvernement, veut récupérer les armes encore en possession des parisiens. Persuadés d'être victimes d'un complot antirépublicain, ces derniers fusillent les deux généraux chargés de récupérer le matériel. C'est le début de la Commune, et de mars à mai, Paris est abandonnée aux insurgés qui élisent le 26/3 un Conseil municipal à majorité révolutionnaire, censé se substituer au gouvernement de Versailles. La Commune de Paris revendique la doctrine de l'autonomie communale : il revient à chaque commune de s'occuper des impôts, de la magistrature, de la police, de la force armée, avec mission de garantir les libertés des citoyens. Une administration centrale doit être conservée mais avec un rôle plus restreint : il s'agirait d'une délégation des communes fédérées, qui devrait "opérer librement les réformes administratives et économiques réclamées par la population". C'est un rôle essentiellement législatif, et non pas exécutif. Ce programme ne sera pas appliqué, même si l'initiative parisienne sera relayée en province (Lyon, Marseille, St Etienne, Narbonne, Toulouse, Limoges,...). A partir de 5/1871, Paris est reconquise par la force. La classe politique est traumatisée, et pour les gouvernements futurs, il s'agira de désamorcer les revendications trop vigoureuses en améliorant la décentralisation administrative, par l'élaboration d'une législation de compromis. Cette voie est choisie dès 1871 pour le département.

B/ La loi départementale du 10/8/1871.

Avant même l'adoption de ce texte, différentes mesures avaient été prises en mars-avril 1871 pour restaurer le principe électif dans la désignation des conseils locaux. Une commission de centralisation avait été instaurée au sein de l'Assemblée nationale, et va être saisie par une surenchère de propositions libérales et décentralisatrices. La solution qui va triompher est celle du compromis : la loi du 10/8/1871 est à la fois une loi d'organisation et d'attribution. En matière d'organisation, sa principale innovation est la création d'une Commission exécutive à côté du Conseil général : toute l'exécution ne repose plus désormais que sur le seul préfet = amorce de création d'un exécutif général. En matière d'attribution, on généralise la possibilité pour le Conseil général de prendre des décisions non soumises au régime de l'autorisation préalable. La plupart des décisions ont force exécutoire par elles-mêmes. On réserve seulement la possibilité d'un contrôle a posteriori, dont l'étendue est graduée assez logiquement : pour les affaires d'intérêt local, il s'agit d'un contrôle de la légalité des actes administratifs et l'annulation

doit être prononcée dans les 2 mois par un décret en CE ; pour les affaires d'intérêt général et pour les affaires mixtes, on instaure un contrôle d'opportunité qui doit s'exercer dans un délai de 3 mois, au delà duquel la décision est exécutoire.

La loi de 1871 donne aux Conseils généraux la possibilité d'actions politiques : l'article 51 leur permet d'émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. Les vœux politiques demeurent interdits. L'article 89 rend possible la formation de conférences interdépartementales dont la vocation est d'étudier les objets administratifs intéressants un groupe de départements. Elles sont sous la surveillance du préfet qui peut les dissoudre si elles s'éloignent de l'objet administratif.

La commission départementale, considérée comme l'exécutif du Conseil général, était réclamée pour accentuer l'indépendance du Conseil général. Elle est composée de 4 à 7 membres, élus par le Conseil général en son sein. Mais, on n'a pas admis la permanence de cette commission : elle tiendra juste des sessions dans l'intervalle de celles du Conseil général. Elle ne dispose pas non plus de la totalité du pouvoir exécutif, et ne peut s'occuper que des affaires qui lui sont déléguées par le Conseil général, ou la loi, notamment le contrôle de la gestion financière du préfet, demeuré une pièce importante du dispositif départemental. Son emprise, quoique restreinte, demeure forte dans la mesure où il conserve un large pouvoir exécutif, il intente les actions en justice au nom du département, il accepte ou refuse les dons et legs faits en faveur du département, ... = il continue à interférer sur la gestion des matières d'intérêt départemental. Les relations entre les préfets et les Conseils généraux seront souvent tendues, pour des raisons sociales (démocratisation au sein du Conseil général suite à l'élection au SU), et le préfet qui n'arrive pas à apprivoiser un Conseil général sera déplacé. Il faut une bonne collaboration.

C- La loi municipale du 5 avril 1884

La Commune de Paris a lourdement pesé sur les débats, qui se sont donc éternisés. Il y aura beaucoup de tâtonnements et d'expérimentation entre 1872 et 1882, notamment sur les modalités de désignation du maire et des adjoints. Avec la loi du 26/3/1882, la solution libérale triomphe : le maire est élu par le Conseil municipal dans toutes les communes. Il faudra encore deux ans pour que la loi du 5/4/1884 portant sur l'organisation municipale soit adoptée.

Elle prévoit que le Conseil municipal comprend entre 10 et 36 membres, élus pour 4 ans. Le Conseil peut être suspendu par le préfet, et dissout par un décret en Conseil des ministres. Dans le domaine des attributions, l'exercice est beaucoup moins libéral que pour les départements. Le Conseil municipal est certes appelé à régler par des délibérations les affaires de la commune, mais l'idée d'un contrôle a priori est maintenue alors qu'on tente d'instaurer un contrôle a posteriori pour les départements. Cela marque la volonté de surveiller l'autorité communale, et de placer la commune sous la tutelle des pouvoirs publics.

Le maire est toujours à la fois agent de l'État et agent d'exécution de la commune. Dans le 1^{er} cas, il est placé sous l'autorité de l'administration étatique, et dans le second sous la surveillance du pouvoir central.

Aucune modification relativement aux arrondissements, qui restent dans une position mineure.

La législation ultérieure des dernières années du XIX^{ème} et du tout début du XX^{ème} n'apportera que quelques correctifs très modestes :

- la loi de 1899 autorise la Commission départementale à élire son président ;
- les lois des 4/2/1901 et 8/1/1904 instaurent un contrôle a posteriori pour deux matières d'administration communale : acceptation des dons et legs par la commune, et action en justice de la commune.
- la loi du 22/3/1890 crée les syndicats de commune : un organisme doté de la personnalité civile, administré par un comité, formé de délégués de communes, qui exercera dans son cadre territorial élargi des compétences municipales. L'objectif était politique, à savoir de réanimer les petites communes rurales. Ce sera un échec, car les français sont très attachés à leur commune, et en 1915, environ 40 syndicats communaux auront été créés.