APERÇU SUR LA LOI DU 28 PLUVIÔSE AN VIII : L'AGENT UNIQUE ET LES CONSEILS

Olivier VERNIER

Lorsque le comte Jean-Antoine Chaptal, alors orateur du gouvernement, présente au début du mois de pluviôse, la loi que le Corps législatif allait approuver, le futur ministre de l'Intérieur résume la volonté centralisatrice du régime. Il schématise également le système complet d'administration locale : "Le préfet, dit-il, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet; celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution 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".

Par cette dernière formule très imagée, "la rapidité du fluide électrique", Chaptal apparaît bien comme le scientifique qu'il est par ailleurs.

Cette chaîne d'exécution au plan départemental est incontestablement dominée par la personne du préfet mais celui-ci doit s'entourer d'agents qualifiés selon les commentateurs, de subordonnés, quelquefois de collaborateurs. En fait, ce sont des agents uniques omni-compétents qui sont placés à la tête de chaque circonscription administrative.

Mais la loi réalise également le dessaisissement des organes collégiaux dont l'inefficacité s'était souvent manifestée surtout sous le Directoire. Or, le système consulaire puis impérial repose sur un nouvel ordre social, celui des notables de fortunes ou de fonctions qui doivent impérativement répercuter le message gouvernemental jusqu'aux "dernières ramifications de l'ordre social'" disait Chaptal. Une formule incisive est alors volontiers usitée :"Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul". Ainsi, ces agents uniques hiérarchiquement subordonnés au préfet doivent être éclairés par des conseils délibérants selon l'analyse qu'en présente dès 1808, Jean-Charles Bonnin, fondateur de la science administrative française.

• L'agent unique

Ces agents uniques exercent désormais leurs pouvoirs dans de nouvelles circonscriptions administratives redécoupées pour la circonstance, par la constitution de l'an VIII. Entre le département et les municipalités créés en 1789, il faut un cadre intermédiaire : c'est désormais celui de l'arrondissement. L'arrondissement succède au district supprimé par le Directoire pour cause d'activisme révolutionnaire. Les départements sont ainsi découpés en quatre ou cinq arrondissements.

• Le sous-préfet

L'agent unique en est le sous-préfet, appellation sans véritable référence antique, dont on peut se demander s'il est une véritable réincarnation du subdélégué de l'Ancien Régime ? A la différence du commissaire royal, il n'est pas choisi par son supérieur hiérarchique le préfet mais par le Premier consul. Le recrutement des premiers sous-préfets puise à une double source : d'abord, les anciens administrateurs locaux, souvent en fin de carrière, notables par excellence qui connaissent bien les populations qu'ils vont administrer. Les autres sous-préfets sont également choisis par le chef de l'État mais parmi de jeunes administrateurs en début de carrière, notamment des auditeurs au Conseil d'État, institution qui venait, elle aussi, d'être créée par la Constitution de l'an VIII. Ils préfigurent déjà l'image du "sous-préfet aux champs" poétisée par Alphonse Daudet, à la fin du XIXe siècle. Le sous-préfet est révocable *ad nutum* par Napoléon mais l'évolution de son statut et de ses fonctions atteste une subordination croissante au préfet qui recueille sa prestation de serment et procède à son installation officielle.

Les sous-préfets reçoivent directement les ordres du préfet qui chaque année les note, ce qui influe sur le déroulement de leurs carrières. Ils deviennent ainsi des agents de

transmissions des ordres préfectoraux mais aussi des renseignements donnés à l'administration supérieure. Ils jouent un rôle certain dans l'établissement de la statistique napoléonienne qui aborde tous les domaines : de la démographie à l'agriculture en passant par la criminalité. Leur rôle est hérité des attributions du commissaire du Directoire et de la municipalité de canton. Ainsi, ils doivent bien sûr veiller au maintien de l'ordre, au développement de l'instruction publique, surveillant ainsi le loyalisme du corps enseignant et les progrès de la scolarité. Le contrôle de l'hygiène publique, est une mission importante surtout dans les arrondissements ruraux pour prévenir toute épidémie. Quant à la levée des conscrits, elle revient au sous-préfet qui préside les conseils de recrutement, l'armée napoléonienne ayant un besoin croissant d'effectifs. Pour la rentrée des contributions, les sous-préfets peuvent prendre des arrêtés exécutoires dans l'arrondissement mais leur compétence se restreint : dès 1802, le droit d'arrêter définitivement les budgets et comptes des communes leur est retiré au profit du préfet. Il faudra attendre 1861 pour voir inaugurer à son profit une politique de déconcentration, notamment en matière de tutelle communale, progressivement étendue jusqu'à la Quatrième République.

- **Le maire**

C'est dire l'importance que revêt la circonscription communale à compter de l'an VIII. Si la loi du 28 pluviôse évoque encore l'ancienne appellation de "villes, bourgs et villages", en fait il s'agit bien de la commune. On rend une municipalité aux communes, quelque que soit le nombre de leurs habitants. A sa tête, le texte place un autre agent unique : le maire. Il dépend étroitement du pouvoir central. Sa nomination par l'empereur dans les communes de plus de 5.000 habitants sera une source de légitimité pour certains maires qui à Marseille ou à Strasbourg s'opposeront ouvertement au préfet. Dans les communes de moins de 5000 habitants, c'est le préfet qui nomme le maire et les adjoints pour cinq années, il peut naturellement les suspendre. En 1802, la loi exige que le maire soit choisi au sein du conseil municipal. Ce magistrat municipal a un rôle éminent : il conserve toutes les attributions administratives de la période antérieure. Le maire est doté d'un pouvoir réglementaire à ce point étendu que le juriste contemporain Merlin de Douai, président de la Cour de Cassation, consacre dans son répertoire de droit quelques 35 pages à l'analyse de ces pouvoirs. Pour lui, le maire est "le dépositaire unique et exclusif de l'autorité administrative sous la direction du préfet et du sous-préfet". Cette dépendance subsistera, hormis les tentatives limitées de la Seconde République en 1848, jusqu'à la Troisième République où les magistrats municipaux seront enfin élus en 1882 par le conseil municipal.

Dès l'an VIII , le maire peut se faire assister par des adjoints, ils lui sont certes subrogés, n'ayant que des délégations temporaires, ils ne collaborent pas véritablement, avec lui. Il s'agit là de l'illustration de la maxime administrative que l'on prête volontiers au conseiller d'État et sénateur Pierre-Louis Roederer : "Si l'action reste le fait d'un seul, la délibération doit être le fait de plusieurs".

- **Les conseils**

Des conseils délibérants, sensés représenter les intérêts des administrés, doivent donc éclairer l'action des agents uniques. Ils ont un caractère similaire quant à leur recrutement mais ont deux types d'attributions. Leurs membres sont tous nommés par le gouvernement et sont choisis sur les listes de confiance. Ils ne peuvent avoir des vues sensiblement divergentes de celles du pouvoir central qui se plaît à les qualifier de "conseils populaires".

- **Le conseil de contentieux**

Le conseil de préfecture est le conseil de contentieux. Présidé par le préfet en personne, il doit prévenir le risque d'arbitraire. Les membres du conseil, de trois à cinq selon l'importance du département, doivent seconder le préfet et le secrétaire général dans leur administration, par la préparation des arrêtés préfectoraux. L'efficacité du conseil de préfecture se mesure à la personnalité de chaque préfet. Mais le rôle qui devient de plus en important est le jugement d'un contentieux administratif d'attribution. A l'origine, ce rôle reste très limité aux litiges concernant les rapports de l'administration et des particuliers comme ceux relatifs aux demandes en décharge d'impôts, la fiscalité révolutionnaire ayant mis en place la système des "Quatre vieilles", objet de multiples contestations. Il connaît également du contentieux de la grande voirie ou encore des litiges relatifs aux travaux publics. La reconnaissance en 1872 de la juridiction déléguée au Conseil d'État et l'attribution du contentieux électoral conforteront le rôle des conseils de préfecture, devenus interdépartementaux en 1926 et tribunaux administratifs depuis 1953.

- **Les conseils financiers**

Les autres conseils délibérants de nature essentiellement financière se retrouvent aux trois niveaux d'action administrative. Pour le département, le conseil général de département, appellation officielle, est bien différent de l'institution actuelle. Ses pouvoirs sont encore limités en l'absence de la personnalité morale du département. Les conseillers généraux qui représentent chacun un canton sont nommés par arrêté pour une période de trois ans puis de quinze ans avec renouvellement par tiers. Ils ne peuvent se réunir que quinze jours maximum par an, leur unique session annuelle se réduisant souvent à un ou deux jours. Le rôle du conseil rappelait Chaptal est de répartir l'impôt direct entre arrondissements, de statuer sur les demandes en réductions faites par les collectivités et surtout de voter les centimes additionnels qui sont des suppléments d'impôts (fixes ou variables) pour faire face à des dépenses notamment de travaux publics. Face à cette assemblée, le préfet joue le rôle d'exécutif : il organise les sessions et gère l'emploi de ces centimes. En outre, le conseil général de département doit donner son opinion sur l'état et les besoins des circonscriptions au moyen de vœux. Tout ceci dans des limites raisonnables : pour avoir osé critiquer en 1807 le préfet, le conseil général de la Haute Garonne est sévèrement réprimandé par Napoléon en personne.

Conseil aux pouvoirs encore plus limités et très encadré par le sous-préfet, tel apparaît le conseil d'arrondissement. Sa session encadre celle du conseil général car il est étroitement lié au travail de la première assemblée; les conseillers d'arrondissement se contentent d'appliquer la répartition entre communes du contingent d'impositions affecté à l'arrondissement. La médiocrité du recrutement de l'assemblée, le localisme des vœux émis et le dépérissement généralisé de l'arrondissement seront tels que les décrets-lois de réforme administrative initiés en 1926 par Poincaré en supprimeront cent six dont celui de Puget-Théniers. Et lorsque les institutions représentatives de la République sont rétablies après la Seconde guerre, aucune voix ne s'élève pour demander la réinstallation de ces conseils d'arrondissement.

De toutes ces assemblées, le conseil municipal est la seule dotée par la loi de l'an VIII de pouvoirs véritables. Les communes ont une histoire ancienne, l'émancipation urbaine médiévale ou les soulèvements révolutionnaires sont dans l'esprit des rédacteurs de la loi. La vitalité communale apparaît dans l'organisation même : le conseil municipal connaît plusieurs sessions. L'acte du conseil municipal dépasse le simple avis ou le vœu des autres assemblées, il devient proposition sous forme de délibération. Il peut même, aux termes de l'article 15,

régler les questions relatives à la gestion courante des biens communaux, la commune est en effet dotée de la personnalité morale.

Il faudra bien évidemment tout le XIXe siècle pour démocratiser ce système d'administration locale. Les étapes majeures en seront la Monarchie de Juillet en 1831 et 1833 avec l'introduction pour les conseils d'un recrutement électif mais censitaire, la généralisation du suffrage universel masculin en 1848 et les chartes des libertés sous la Troisième république : 1871 pour le département, 1884, pour le statut communal. Les réformes sur les droits et libertés des collectivités locales votées en 1982 parachèveront cette organisation tout en pérennisant le système.

Cette loi de l'an VIII, véritable acte créateur du corps préfectoral, demeure le symbole même de ces représentants du pouvoir central. Aussi, lorsque la légalité républicaine est rétablie à la Libération, quelle autre représentation emblématique peut prendre l'Association du corps préfectoral fondée le 31 octobre 1945, si ce n'est la matrice initiale, comme en témoigne la médaille frappée spécialement alors ?

Orientations bibliographiques

Le lecteur pourra consulter avec intérêt les manuels et mémentos d'histoire du droit et d'histoire de l'Administration :

Sautel (Gérard) et Harouel (Jean-Louis), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution*, Paris, Dalloz, 8e ed, 1997, 522 p.

Burdeau (François), *Histoire de l'administration française. Du XVIIIe siècle au XXe siècle*, Paris, Montchrestien, 2ed, 1994, 377 p.

Villard (Pierre), *Histoire des institutions publiques de la France (de 1789 à nos jours)*, Paris, Dalloz, 1996, 6e ed, 188 p.

Bodineau (Pierre) et Verpeaux (Michel), *Histoire de la décentralisation*, Paris, P.U.F, Que Sais ? n°2741, 126 p.

Au plan thématique, sur l'évolution du rôle sous-préfectoral, on pourra se reporter à :

Le retour des préfets (sous la direction de Gleizal (Jean-Jacques)), Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, 253 p.

Grémion (Catherine), *Le sous-préfet à la ville*, Paris, L'Harmattan, 1995, 174 p.

L'histoire des sous-préfectures françaises supprimées en 1926 vient d'être évoquée par un sous-préfet : Claude Martin, *Ces sous-préfectures oubliées*, Paris, chez l'auteur, 1999, 416 p.

Pour les conseils, il y a peu de bibliographie récente, on pourra se reporter à : Bancal (Jean), *Origines et avenir des circonscriptions administratives de la France, contribution à l'étude de la géographie administrative*, Paris, Sirey, 1944, 495 p.

Quant au Conseil général des Alpes-Maritimes, il a fait l'objet d'une monographie : Icart (Jean), *Le Conseil Général des Alpes-Maritimes : de la reconstruction à la décentralisation*, Nice, Serre, 1997, 223 p.

Dans l'ensemble des commémorations organisées par les préfectures en collaboration avec les services d'archives, signalons l'exposition organisée aux Archives Nationales par les préfectures de l'Ile-de-France avec le concours des Archives départementales ; le catalogue a été publié : *Servir et entreprendre. Deux siècles d'administration préfectorale en Ile-de-France*, Savigny sur Orge, 2000, 96 p.