

# **L'UNIVERSALITÉ DES COMPÉTENCES PRÉFECTORALES**

PAR

Edith GERAUD-LLORCA

*Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne*

La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) relative à “la division du territoire de la République et à l’organisation des administrations locales”<sup>1</sup> s’inscrit dans une théorisation de l’exécution caractéristique de l’esprit du nouveau régime politique. Dans la ligne de la constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), affichant déjà une conception extensive de l’exécution aux titres IV et V<sup>2</sup>, les rapporteurs du projet de loi, les conseillers d’État Roederer et Chaptal<sup>3</sup>, présentent aux assemblées législatives “un système d’administration” dans lequel l’exécution comprise en termes absolus relève exclusivement du gouvernement. De leur point de vue, en effet, l’exécution est impartageable, toute partition la subvertit car elle est alors exposée à l’incertitude et à l’approximation. Aussi bien, répugne-t-elle à s’ancre dans un organe collégial sous peine de se déliter.

---

Abréviation convenue pour *Archives Parlementaires*, 2e série 1800-1860, I An VIII-An IX : A. P. 2<sup>ème</sup> série, I.

1. Intitulé du projet de loi présenté aux assemblées législatives le 18 pluviôse an VIII, A.P. 2e série, I, p. 148.

2. Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), Titre IV. Du gouvernement. Titre V. Des tribunaux.

3. Chaptal succédera à Lucien Bonaparte comme ministre de l’Intérieur en 1801. Quant à Roederer, il sera chargé de l’Instruction publique, une des nombreuses ramifications de ce ministère puissant et hétéroclite.

Ainsi, ce qui est d'essence collective ne convient pas à l'exécution parce qu'elle réclame ponctualité, célérité et responsabilité<sup>4</sup>. Une telle analyse porte condamnation, d'évidence, des administrations collégiales élues de la période révolutionnaire, symbole de participation citoyenne mais qui n'ont pas donné de résultat satisfaisant. Au nom de la rationalité et de la logique le projet de loi remet l'administration locale à un préfet de département<sup>5</sup> aux termes de son article 3 posant que "le préfet sera chargé seul de l'administration". Cet administrateur au pouvoir indéfini, plénipotentiaire du gouvernement dans la personne du Premier Consul, disposera de relais aux degrés administratifs infra départementaux c'est-à-dire "l'arrondissement communal" et "les municipalités", la charge de l'exécution en sous-ordre devant être assurée respectivement par les sous-préfets et les maires. Existera de la sorte "*une chaîne d'exécution qui descend sans interruption du ministre à l'administré avec la rapidité du fluide électrique*" explique Chaptal qui assure que "*ce système d'exécution*" garantit une action gouvernementale prompte et sans faille tout en respectant le rôle des "*conseils populaires*"<sup>6</sup>.

Le projet de loi entériné par le vœu favorable du Tribunal exprimé le 25 pluviôse devient le droit positif à la suite du vote d'adhésion massive émis par le Corps législatif le 28 pluviôse<sup>7</sup>. L'institution préfectorale, érigée en pièce maîtresse du régime d'administration territoriale, est dans le droit fil de la tradition française multiséculaire de l'Etat unitaire. Dans la perspective historique elle apparaît comme la perfection, l'apogée du centralisme étatique, dont elle reproduit fidèlement les formes institutionnelles topiques. L'institution préfectorale, effectivement, perpétue une dichotomie fonctionnelle éprouvée : d'un côté le préfet figure toujours localement la présence et la réalité de l'Etat en raison de son attache directe à l'Exécutif gouvernemental qui le situe comme son prolongement dans le ressort du département. Dans cet ordre d'idées il incarne l'autorité exécutive authentique, première que Chaptal désigne sous l'énoncé d'une préposition à l'exécution des lois et des ordres du gouvernement (I). Il n'est pas moins flagrant que le préfet, d'autre part, est investi d'une autorité propre sur la circonscription départementale considérée comme une parcelle du territoire de l'Etat uniquement ; par suite, il apparaît forcément comme l'identification de la localité et pour ainsi dire la personnification du département (II).

4. Argumentation de Roederer qui aboutit à sa formule "*qu'administrer doit être le fait d'un seul homme et juger le fait de plusieurs*". A.P. 2e série, I, Corps législatif 18 pluviôse, p. 169.

5. L'imitation de l'Antiquité gréco-romaine dans le droit politique révolutionnaire et napoléonien fait l'objet d'une étude de Bouineau (J.), *Les Toges du pouvoir ou la Révolution de droit antique, 1789-1799*, Toulouse, Editions Eché-Publications de l'université des Sciences sociales de Toulouse le Mirail, 1986, ainsi que de développements dans l'ouvrage de Szramkiewicz (R.) et Bouineau (J.), *Histoire des institutions, 1750-1914*, 4e éd, Paris, Litec, 1998, pp. 97-98, 108, 118, 139, 227, 233.

6. Chaptal devant le Corps législatif 28 pluviôse, A.P. 2e série, I, p. 230.

7. Tribunal séance du 25 pluviôse. Votants : 96. En faveur du projet de loi : 71. Contre : 25. A.P. 2e série, I, p. 212 et s. Corps législatif séance du 28 pluviôse. Suffrages exprimés : 280

## **I - LE SERVICE DU GOUVERNEMENT**

Au titre d'agent du gouvernement le préfet exerce par hypothèse des activités missionnaires révélatrices de la politique gouvernementale ; une politique qui réfléchit des changements constitutionnels au sens de l'accroissement continu des prérogatives du pouvoir exécutif dans la personne du chef de l'Etat. S'agissant d'activités commandées, l'action missionnaire porte l'éclairage sur un double rôle assigné au préfet : comme acteur et intervenant majeur dans le domaine politique (A) et comme préposé à la sauvegarde de l'Etat grâce à sa collaboration à la marche des services régaliens (B).

### **A) L'inscription politique**

Le régime napoléonien a imprimé à la fonction préfectorale un profil partisan durable dont témoigne la pratique invétérée des purges et épurations du corps préfectoral au fil des régimes du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle même<sup>8</sup>. L'engagement politique des préfets a pris lors une forme très concrète avec le rite du serment prêté au gouvernement ainsi que l'accumulation de missions politiques importantes et variées.

Dès la première vague de nominations, est instauré un cérémonial comprenant la prestation d'un serment aux Consuls qui officialise l'accréditation à la fonction préalablement à l'entrée en exercice<sup>9</sup>. Ce serment politique, institution révolutionnaire typique pérennisée, dénote autant l'obéissance que l'appartenance<sup>10</sup>. Intronisés émissaires et auxiliaires du gouvernement, les préfets reçoivent comme mission primordiale la mise en œuvre du régime électoral établi par la constitution de l'an VIII, consistant dans la confection des listes de confiance ou de représentation, ensuite retouchées par le senatus-consulte de l'an X qui a introduit les collèges électoraux destinés à perfectionner la maîtrise gouvernementale de l'électorat. En tout état de cause leur tâche ne varie guère car son objet est de guider une nomination gouvernementale circonscrite aux notables du département.

---

(suite note 7) dont 217 pour l'adoption du projet et 63 pour le rejet. A.P. 2e série, I, p. 231. A propos de l'aménagement complexe du pouvoir législatif en l'an VIII, outre l'acte constitutionnel, Titre III. Du pouvoir législatif, voir les ouvrages d'histoire politique et constitutionnelle.

8. *Les épurations administratives*, Genève, Droz, 1997, 236 p. (*Hautes études médiévales et modernes* n° 29). L'ouvrage embrasse la période 1800-1945.

9. Entre autres auteurs : Pierre-Henry, *Histoire des préfets. Cent cinquante ans d'administration provinciale 1850-1950*, Paris, Nouvelles Editions latines, 1950, p. 25.

10. La formule sacramentelle est : "je jure d'être fidèle à la République une et indivisible, fondée sur l'égalité, la liberté et le système représentatif". D'après Savant (J.), *Les préfets de Napoléon*, Paris, Hachette, 1958, p. 20.

Encore est-il que la loi de pluviôse les incorpore dans le gouvernement de manière ostensible en leur remettant la nomination des maires et adjoints des communes au dessous de 5000 habitants<sup>11</sup>. Compte tenu de la civilisation à large dominante rurale, le pouvoir préfectoral de nomination est sans nul doute de nature à engendrer un ascendant et un prestige social immenses ; en outre, les règles d'un jeu politique en variation dans le sens de la marginalisation extrême de la citoyenneté concourent aussi à la réputation solidement établie d'autorité quasi absolue attachée aux préfets d'Empire<sup>12</sup>. Il est vrai qu'ils se distinguent d'emblée par l'indépendance totale dont ils bénéficient vis-à-vis des notables : ils n'ont pas à composer avec eux contrairement à leurs successeurs qui seront confrontés au parlementarisme ainsi qu'au suffrage universel<sup>13</sup>.

La confiance du gouvernement dans le corps préfectoral, dont témoigne l'aménagement du régime électoral, a nécessairement comme symétrique l'exigence d'une fidélité et d'une loyauté entière impliquant une discipline préfectorale rigoureuse. Il est entendu très rapidement que le préfet n'a pas d'opinion personnelle : il est "*l'homme du gouvernement*"<sup>14</sup> et son rôle est de faire prévaloir la ligne politique que celui-ci a déterminée<sup>15</sup>. Dans un régime qui se réclame de la confiance populaire, les préfets sont mis à contribution pour effectuer une mise en condition du peuple aux initiatives gouvernementales sensibles. Tout d'abord la solution du conflit religieux sans laquelle la pacification du pays était inconcevable. A l'échelle des préfectures cela se traduit par la mise en application très délicate du néo-régime concordataire et des Articles organiques intéressant les confessions minoritaires, des dispositions qui justifient la création d'un ministère des Cultes<sup>16</sup>. Ensuite, l'inclination du régime pour les formes monarchiques du pouvoir oriente vers les inflexions constitutionnelles de l'an X et de l'an XII qui motivent le recours aux préfets pour préparer l'opinion publique au Consulat à vie puis à l'hérédité impériale. Etant donné la place primordiale tenue par le mode plébiscitaire inauguré par la constitution de l'an VIII, les préfets ont à charge une activité de propagande soutenue<sup>17</sup>. Serviteurs du gouvernement, ils peuvent espérer pour récompense d'une exécution parfaite la décoration de la Légion d'honneur qui peut aussi bien être la marque du zèle au service de l'Etat<sup>18</sup>.

11. Loi du 28 pluviôse an VIII, § 4. Des nominations, Art. 20.

12. En ce sens notamment les monographies de Régnier (J.), *Les Préfets du Consulat et de l'Empire*, Paris, Edition de la Nouvelle Revue, 1907, p. 19 et s. Savant (J.), *Les préfets de Napoléon...*, *op. cit.*, p. 33 et s.

13. Souligné par Chagnollaud (D.), *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires. XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Fayard, 1991, p. 36.

14. Savant (J.), *Les préfets de Napoléon...*, *op. cit.*, p. 28 et s.

15. Régnier (J.), *Les préfets du Consulat et de l'Empire...*, *op. cit.*, p. 33 rapportant les passages principaux de la circulaire de Lucien Bonaparte, ministre de l'Intérieur, en date du 24 germinal an VIII.

16. Sur la question religieuse : Tullard (J.), *Napoléon ou le mythe du sauveur*, Paris, Fayard, Profrance, 1992, pp. 137-143.

17. Souligné par Régnier (J.), *op. cit.*, pp. 44-46.

18. Savant (J.), *op. cit.*, p. 39, assurant qu'elle est attribuée avec parcimonie.

### B) L'affiliation étatique

L'expansion de l'Etat, dans l'acception juridique, est communément accolée au régime napoléonien pour signifier globalement un accroissement spectaculaire des administrations centrales et par suite des services publics. En 1802, il est prescrit aux préfets de diligenter une enquête sur la situation administrative car les préoccupations gouvernementales sont axées sur le redéploiement des ministères hérités au nombre de sept<sup>19</sup>. Le mouvement de réforme au sommet de l'Etat touche le corps préfectoral, qui rattaché à un ministère de l'Intérieur tout puissant à cause d'un regroupement d'attributions hétéroclites, se voit néanmoins coordonné à des services régaliens : les finances, la guerre, la police, et voire même la justice afin de leur prêter main-forte. Cette détermination en correspondance, du reste, avec le principe de l'unité d'administration posé par l'article 3 de la loi du 28 pluviôse, explique que, depuis lors, le préfet est censé diriger les services de l'Etat dans le département<sup>20</sup>.

L'administration des finances a de tout temps joui d'une forte autonomie corporative sous le couvert de ses prérogatives de puissance publique et de sa technicité. C'est dire que l'autorité préfectorale lui est extérieure mais que l'autorité gouvernementale a dicté l'entremise du préfet dans ce service public sur le point précis du recouvrement des impôts, charge civique depuis 1789. L'implication préfectorale se dénote à travers la "proclamation à l'ordre du jour national" des départements qui payent le mieux leurs contributions et en leur sein les communes exemplaires<sup>21</sup>. L'émulation des collectivités locales ainsi suscitée n'est pas sans évoquer la mise au pas des "élus" locaux et leur responsabilisation en matière financière, un domaine important relevant de leur compétence pour ce qui concerne les ressources fiscales majeures telles : les taxes diverses, octrois, centimes additionnels... Il semble donc, en définitive, que le rôle de percepteur imparti aux préfets soit justifié par l'effort de redressement tant financier<sup>22</sup> qu'administratif poursuivi par le nouveau régime. Cette mission paraît avoir donné les résultats escomptés<sup>23</sup>. Les autres mis-

19. Aux six ministères classiques de l'Ancien régime conservés par la Révolution quitte à quelque modification terminologique (le secrétariat d'Etat à la Maison du roi transformé en ministère de l'Intérieur), la période révolutionnaire a ajouté le ministère de la Police générale créé en 1796 sous le Directoire.

20. La loi de décentralisation du 2 mars 1982 subit l'influence du passé qui porte que le préfet "dirige les services de l'Etat dans le département", aux termes de son article 34. Sur le contexte initial : Durand (Ch.), *Quelques aspects de l'administration préfectorale sous le Consulat et l'Empire*, Aix-en-Provence, La Pensée universitaire, 1962, pp. 173-183 (extrait des *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques* d'Aix-en-Provence).

21. Régnier (J.), *Les préfets du Consulat et de l'Empire...*, op. cit., p. 38. L'ordre du jour a trait aux activités de l'instance législative.

22. Bergeron (L.), *L'épisode napoléonien. Aspects intérieurs 1799-1815*, Paris, Seuil, 1972, Coll. Points. Série histoire. Nouvelle histoire de la France contemporaine, H 104, p. 35. Tullard (J.), *Napoléon...*, op. cit., p. 124 et s.

23. Le témoignage que les ouvrages répercutent fait référence à la rencontre de l'Empereur et du préfet des Basses-Pyrénées, le comte de Castellane, en 1808. Piqué par l'apostrophe de Napoléon : "Castellane, vous êtes un pacha ici, les préfets à cent lieues de la

sions touchant à l'institution policière, militaire, et judiciaire connaissent leur plein développement au cours de la phase impériale qui signale l'évolution autocratique et belliciste du régime. Elles en arrivent à être la part prépondérante de l'activité préfectorale et la plus rebutante<sup>24</sup>.

La police, établie pendant la Révolution, a valeur officielle depuis que le Directoire l'a inscrite dans le droit constitutionnel<sup>25</sup> et l'a érigée en département ministériel<sup>26</sup>. En écho, la constitution de l'an VIII fait du gouvernement le gardien de la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat<sup>27</sup> et le ministère de la Police générale est conservé<sup>28</sup>, tandis qu'est établi un préfet de police pour la capitale<sup>29</sup>. Le concours préfectoral au fonctionnement du service de la police est très caractérisé : en effet, il fonde une relation directe avec ce ministère qui tend à concurrencer le lien normal de rattachement du préfet au ministère de l'Intérieur ; il en résulte une coopération ambiguë, plus ou moins difficile et pénible avec les organes locaux de la police, ainsi que des obligations, plutôt mal ressenties, de surveillance, d'information et d'exécution assorties de comptes-rendus à une autorité ministérielle incongrue, envahissante et impérieuse<sup>30</sup>. La superposition des autorités ministérielles altère la vision de l'autorité préfectorale tutélaire, paternelle donnée par l'article 3 de la loi de pluviôse. Celle de l'autorité préfectorale arbitraire est perçue dans l'opinion sous le jour de la collusion avec la police que dénotent ses diverses mesures portant atteinte aux libertés publiques.

Dans un esprit tout aussi restrictif et conformiste adviennent les attributions de police judiciaire conférées aux préfets par l'article 10 du Code d'instruction criminelle de 1808, une disposition remarquable par sa portée et sa longévité<sup>31</sup>. Sans être assimilé à un officier de police judiciaire, le préfet est habilité à constater les crimes et délits contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat et à déférer les auteurs aux tribunaux ; toutefois il en a tous les pouvoirs depuis le droit de perquisition jusqu'à celui d'arrestation. La seule limitation des prérogatives préfectorales provient de leur caractère subsidiaire

---

(suite note 23) *capitale ont plus de pouvoir que moi*", celui-ci lui rétorque : "les préfets font payer les impôts" : Pierre-Henry, *Histoire des préfets...*, op. cit., p. 29 et Amet (J.), *L'évolution des attributions des préfets de 1800 à nos jours*, Thèse Droit Paris, 1954, p. 31.

24. En ce sens Régnier (J.), op. cit., p. 73 et s. Savant (J.), op. cit., pp. 63-70.

25. Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), Art. 144 et 145.

26. Loi du 12 nivôse an IV (2 janvier 1796).

27. Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), Art. 46 et 47.

28. Il est attribué à Fouché qui le dirige jusqu'en 1810. Sur Fouché, voir la notice que lui consacre le *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1987, pp. 746-751.

29. Le premier titulaire de la fonction est un ancien procureur du Châtelet, Louis-Nicolas Dubois. Pour une mise en perspective historique d'ensemble : Le Clère (M.), *Histoire de la police*, Paris, P.U.F., Coll. Que sais-je ? 1964.

30. Développements substantiels à ce sujet de Régnier (J.), op. cit., p. 81 et s.; Savant (J.), *Les préfets de Napoléon...*, pp. 79-86.

31. Amet (J.), op. cit., p. 23 et s. Petit (L.), *Les préfets et le Code d'instruction criminelle*, Thèse Droit, Paris, 1903, tome 112, pp. 64-78.

dans la mesure où il est exclu que le préfet agisse concurremment avec les magistrats, le procureur ou le juge d'instruction. L'opinion dominante est que l'article 10 a ouvert le domaine judiciaire au préfet et qu'en cela Napoléon a méconnu la séparation des pouvoirs<sup>32</sup>. Dans le dessein d'établir sur le pays entier une police efficace, il a remis aux préfets des attributions exorbitantes, au risque que ceux-ci commettent des abus de pouvoir ; ce qui s'est vérifié mais aussi répété sous les régimes postérieurs jusqu'à l'abrogation du Code d'instruction criminelle en 1933<sup>33</sup>.

L'introduction du préfet, administrateur civil, dans le domaine militaire résulte de la conscription, modalité de recrutement de l'armée issue des réformes révolutionnaires. A première vue très secondaire parmi les autres missions, la conscription accède vite au rang des activités préfectorales les plus pregnantes puisque le régime accentue son caractère guerrier. Un signe patent de l'importance prise par cette besogne se voit dans l'utilisation du procédé de la proclamation à l'ordre du jour national des meilleurs départements, ceux qui fournissent le mieux leur contingent de recrues et ainsi rendent honneur au devoir patriotique<sup>34</sup>. Dans l'avancement de l'Empire, les besoins militaires devenant de plus en plus pressants, survient un flot de dispositions législatives et réglementaires formulant des exigences toujours plus excessives et draconiennes, à charge aux préfets de les appliquer à la lettre, en pleine responsabilité<sup>35</sup>. Le rôle d'agent recruteur, transcendant tous les autres, contribue assurément à "classer" les préfets impériaux, indépendamment des quelques "préfets militaires" affectés à des circonscriptions stratégiques<sup>36</sup>. Ces derniers valent comme illustration tout à fait exceptionnelle de la conjonction du civil et du militaire en cette période fondatrice de l'institution préfectorale<sup>37</sup>.

## II - LA GESTION DU DÉPARTEMENT

Le projet de loi gouvernemental expose que l'administration locale comprend "trois services distincts : 1e l'administration proprement dite ; 2e les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions et qui consistent dans les différentes répartitions qui ont lieu entre les masses et les individus ; 3e le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration"<sup>38</sup>.

32. Dupuy (M.), "La fonction préfectorale sous le Consulat et l'Empire", *Revue Administrative*, 1950, n° 13, pp. 11-13.

33. La police judiciaire a néanmoins laissé des traces dans le Code de procédure pénale, art 30.

34. Régnier (J.), *op. cit.*, p. 89, faisant état d'une pratique en vogue sous le Consulat dans le cadre de développements abondants sur les attributions militaires du préfet. De même J. Savant, *op. cit.*, consacre un chapitre IX, pp. 87-98 aux attributions militaires du préfet.

35. *Ibid.*, p. 91.

36. *Ibid.*, pp. 37-39. Les préfectures militaires sont évidemment localisées au pourtour des frontières ainsi qu'à des territoires conquis annexés à l'Empire.

37. Dans cet ordre d'idées : Burdeau (F.), *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 213.

38. Roederer, Corps législatif, 18 pluviôse an VIII, A.P. 2e série, I, p. 169.

Ces fonctions seront désormais séparées organiquement : la première appartiendra à un organe individuel ; la seconde aux conseils de département, d'arrondissement ainsi "qu'aux répartiteurs municipaux", et la troisième reviendra à un conseil de préfecture chargé du contentieux administratif. Cette ventilation répond à deux principes : "qu'administrer doit être le fait d'un seul homme et juger le fait de plusieurs"<sup>39</sup>.

Les conseils dont la vocation est de juger sont compris comme des organes devant assurer la régularité de l'administration, le terme de jugement signifiant bien qu'ils ne font pas administration par eux-même mais que leur intervention est obligatoire en certains domaines<sup>40</sup>. Le préfet, détenteur exclusif de la fonction administrative, est ainsi contraint d'observer des modalités destinées à éviter tout acte arbitraire de sa part. Le Conseil général et le Conseil de préfecture expriment l'infime concession du centralisme exacerbé manifesté par l'article 3 de la loi de pluviôse. L'administration ayant pris sens de pouvoir unique, unilatéral, à tous les degrés administratifs en vertu d'une hiérarchie rigoureuse, la circonscription départementale est sous la coupe du préfet, c'est-à-dire du gouvernement. L'individualité locale qui était inscrite dans le droit révolutionnaire étant réduite à des bribes par la législation de l'an VIII, la fonction préfectorale apparaît sous la forme la plus forte de l'autorité : le commandement, la direction (A). L'idée de tout partenariat administratif absente, étant donné la rétrogradation profonde des assemblées territoriales dont témoignent les articles 5 et 6 de la loi de pluviôse relatifs au Conseil général de département, il est manifeste que la prise en charge intégrale de sa circonscription par le préfet implique qu'il la représente auprès du pouvoir central. L'identité départementale transposée sur le préfet, ce dernier figure "l'homme du département". A ce titre, en effet, s'ouvre à lui un champ d'activités diverses mais qui se rattachent à la promotion du département (B).

#### A) *Le rôle de direction*

L'esprit monarchique que la loi du 28 pluviôse an VIII confère à la fonction préfectorale tient au monopole administratif ainsi qu'à une autorité hiérarchique à peu près absolue grâce à des dispositions juridiques discrétionnaires. Du privilège d'administration résulte qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre les matières d'intérêt général et les matières d'intérêt local. Ainsi que l'observe un préfet "tout ce qui n'est pas explicitement désigné dans les attributions spéciales du Conseil général et du Conseil de préfecture appartient au préfet... il suffit de remarquer que les préfets remplacent les administrations de département... Par rapport au Conseil général, explique-t-il, l'autorité du préfet n'intervient dans ses opérations qu'en ce qui concerne la fixation du prix de la journée de travail pour la base de la contri-

39. *Ibid.*

40. En ce sens, Sautel (G.) et Harmel (J.-L.), *Histoire de Institutions publiques depuis la Révolution française de 1789*, 8 éd., Paris, Dalloz, 1997, p. 304 et p. 308 et s.



*bution personnelle. Chaque année, le préfet doit rendre compte des dépenses qu'il a ordonnées sur les centimes départementaux. Il présente ce compte au Conseil général qui y fait ses observations. Le compte est ensuite arrêté par le ministre de l'Intérieur. Le préfet présente aussi au Conseil général le projet des dépenses qui doivent être acquittées sur les mêmes centimes pour l'exercice futur ; le Conseil émet son vœu sur chaque article ; et l'Empereur en conseil d'Etat, arrête ensuite le budget*<sup>41</sup>.

Sont indiquées là des attributions préfectorales essentielles et durables en matière strictement budgétaire. L'accentuation du despotisme impérial conjugué avec l'autoritarisme de certains préfets ont entraîné la disparition du concours des conseillers généraux : l'atonie s'est installée par lassitude de former des vœux stériles et d'être en position de spectateur dans l'établissement de l'acte budgétaire. Interfèrent là dessus les sessions du Conseil général abrégées, reportées, voire escamotées en reconduisant purement et simplement le budget. Jusqu'à des pratiques franchement illégales, des préfets se permettant de se dispenser de l'intervention du Conseil général en fixant *proprio motu* les centimes additionnels<sup>42</sup>.

L'emprise préfectorale trouve également un large champ d'exercice sur les administrations subordonnées, arrondissements et communes, toujours à la faveur de la pratique administrative. "L'arrondissement communal", circonscription intermédiaire nouvelle et par suite dépourvue de l'appui et de la force de la tradition, est dirigé par un sous-préfet faisant partie couramment du personnel local<sup>43</sup>. Le profil de l'arrondissement est d'ailleurs médiocre, sans relief dans le projet de loi et d'après les indications fournies par les rapporteurs<sup>44</sup>. Son essor et son affirmation vont être oblitérés par une évolution

---

41. Commentaire de Jean-Joseph Lagarde, préfet de Seine et Marne, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence - Répertoire de Merlin* -, 5e éd., Bruxelles, 1825-1828, 36 vol. Tome 24, p. 50 et s. Il précise que le cadre budgétaire est déterminé par une loi du 2 ventôse an XIII (21 février 1805) qui distingue des dépenses fixes, variables et facultatives. Ces dernières correspondent à l'entretien de bâtiments et à la réalisation de travaux publics ; elles peuvent être réglées assez librement par le Conseil général qui les balance par des centimes supplémentaires votés dans la limite d'un maximum et sous réserve d'approbation du pouvoir central.

42. Développements concordants de Sautel (G.), *Histoire des institutions publiques...*, *op. cit.*, p. 317 et s. et de Burdeau (F.), *Histoire de l'administration...*, *op. cit.*, p. 89 et s..

43. L'arrondissement n'a pas d'authenticité, ni d'identité à cause d'une origine très confuse car il tient à la fois du district de la constituante de 1789 (soumis à des fluctuations) qui est remplacé en 1795 par la municipalité de canton du Directoire. Sautel (G.), *op. cit.*, p. 322, indique que tardivement dans le cours de l'Empire que des auditeurs au Conseil d'Etat sont affectés au poste de sous-préfet. Dans le même sens : Régnier (J.), *Les préfets du Consulat et de l'Empire...*, *op. cit.*, p. 135.

44. Le texte, effectivement, porte que les sous-préfets auront simplement voix consultative en matière contentieuse ; qu'il n'y aura pas de sous-préfet dans les arrondissements où sera situé le chef-lieu du département parce que "*partout où réside le préfet, c'est à lui qu'il est naturel de s'adresser, et que par cette raison le sous préfet y est moins considéré qu'il ne devrait être*". Corps législatif, 18 pluviôse, A.P., 2e série, I, p. 170.

administrative qui l'attire dans l'orbite préfectorale. Entrent en ligne de compte la timidité des sous-préfets, leur défaut d'initiative par crainte révérencielle qui les porte à se référer constamment à leur supérieur hiérarchique afin d'être bien notés en vue de s'assurer un cursus professionnel paisible et gratifiant. Symétriquement se manifeste la tendance à l'accaparement préfectoral tant prédéterminé que spontané. Ainsi, dans le premier sens, le droit d'arrêter définitivement le budget et les comptes des communes, formellement attribué aux sous-préfets par l'article 15 de la loi de pluviôse, est transféré aux préfets par simple arrêté gouvernemental en date du 14 thermidor an X (2 août 1802). Les sous-préfets qui perdent leur attribution essentielle dès lors se trouvent relégués au rôle d'agents de transmission des directives préfectorales et à celui d'agents d'information et de renseignement du préfet<sup>45</sup>.

Leur effacement est parachevé avec le décret du 9 avril 1811. Ce texte important qui remettait la pleine propriété des bâtiments nationaux occupés par l'administration au département à charge d'en assurer l'entretien, aurait pu fonder la constitution d'un patrimoine propre à l'arrondissement. Les préfets ont interprété le décret littéralement sans rencontrer d'opposition sérieuse de la part de leurs subordonnés. La donation impériale est ainsi revenue au département et l'affaiblissement irréversible de l'arrondissement a été consommé<sup>46</sup>. La situation péjorative de l'arrondissement a d'ailleurs attiré l'attention de plusieurs préfets qui ont échafaudé des projets de réforme de la fonction de sous-préfet et de l'organisation de la circonscription qui n'ont pas eu d'écho en haut lieu<sup>47</sup>.

Le jeu de l'autorité préfectorale s'affirme de toute autre manière à l'égard des communes ; c'est-à-dire sur la base de prérogatives tutélaires vastes mais qui sont renforcées fréquemment par une action "éducative" indispensable dans la mesure où l'article 15 de la loi de pluviôse ménage au Conseil municipal un rôle appréciable, puisqu'elle l'a habilité à délibérer "sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité", cela signifiant en clair la reconnaissance d'intérêts propres à la commune. Par suite la commune est gratifiée, en principe, d'une certaine marge de liberté, motivée par son identité historique, et qui est non négligeable en ce temps de centralisation extrême<sup>48</sup>.

45. Le cas des sous-préfets et de l'arrondissement est particulièrement étudié par Régnier (J.), *op. cit.*, p. 106-108.

46. Une approche synthétique de l'arrondissement a été faite par Avril (P.), *L'arrondissement devant la réforme administrative*, Mémoire D.E.S. de Droit public, 1968, 125 p.

47. Les projets de réforme de Guiraudet, préfet de la Côte-d'Or, et celui du marquis Lezay-Marnésia, préfet du Rhin et Moselle, qui préconisent l'un l'établissement de commissaires du préfet, l'autre des sous-préfets ambulants ainsi qu'une recomposition du Conseil d'arrondissement, sont exposés en détail par Régnier (J.), *op. cit.*, p. 112 et s.

48. A l'inverse du département de création récente, la commune bénéficie d'un statut juridique inscrit dans l'Ancien droit public qui lui reconnaissait la qualité de personne morale essentiellement en raison de l'existence d'un patrimoine communal. Sur l'ancien droit public : Olivier-Martin (F.), *L'administration provinciale à la fin de l'Ancien régime*, Paris, L.G.D.J., 1997.

Toujours est-il que l'administration préfectorale dispose de moyens efficaces pour régenter les communes. Relève, en effet, du préfet le recrutement de l'ensemble du personnel communal<sup>49</sup>, outre son pouvoir de nomination des autorités municipales découlant de la loi de pluviôse. La tutelle préfectorale à laquelle est soumis le patrimoine de la commune, les biens communaux, engendre un pouvoir d'arbitrage à l'occasion des différends survenus entre habitants qui tiennent souvent à des collusions et des arrangements frauduleux<sup>50</sup>. En milieu rural le règne préfectoral semble même aller de soi pour ainsi dire car les préfets sont nombreux à se plaindre des difficultés rédhibitoires qu'ils rencontrent dans l'organisation des municipalités : recrutement des maires épineux, démissions en cascade, incapacité notoire, malhonnêteté des édiles, conseils municipaux apathiques qui ne délibèrent pas sur les questions à l'ordre du jour<sup>51</sup>. Aussi bien, les préfets sont-ils souvent amenés à prendre en charge les municipalités. Elles sont encadrées par des inspecteurs ou bien des secrétaires itinérants<sup>52</sup> afin de pallier les insuffisances et les défaillances. La situation communale contribue à fortifier la conviction d'un assez grand nombre de préfets qu'il est nécessaire de réagir contre l'émiettement communal hérité de 1789<sup>53</sup> en restreignant le nombre pléthorique des communes<sup>54</sup>.

### B) Le rôle de représentation et de promotion

La législation de pluviôse faisant du préfet l'unique administrateur local le considère comme le porte-parole de la localité auprès du gouvernement. Cela est clairement affirmé lors de la discussion de la loi par Chaptal devant le Corps législatif dans une formule percutante : *"le préfet ne connaît que le ministre, le ministre ne connaît que le préfet"*<sup>55</sup>. La mise en application de la loi conduit le gouvernement à tracer leur ligne de conduite aux administrateurs dans une circulaire où il est dit : *"faites que la France date son bonheur de l'établissement des préfetures ... si vous êtes fidèles aux principes que je vous ai posés l'influence de vos travaux sera telle que dans quelques années le voyageur parcourant votre département dira avec émotion : ici administre un homme de bien"*<sup>56</sup>. L'esprit missionnaire ainsi exalté, il est posé que les préfets doivent

49. Une récapitulation impressionnante des emplois communaux, toutefois non exhaustive, est faite par le préfet de Seine et Marne, Jean-Joseph Lagarde, comme cité *supra* note 41.

50. Dans cette perspective les développements de Godechot (J.), *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, P.U.F., 3e éd., 1985, p. 595 et s.

51. *Ibid.*, pp. 596-598.

52. Sautel (G.), *Histoire des institutions publiques...*, *op. cit.*, p. 330.

53. Sur les solutions révolutionnaires et leurs conséquences : Legendre (P.), *Trésor historique de l'Etat en France, l'administration classique*, Paris, Fayard, 1992 (paru précédemment sous le titre : *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, P.U.F., 1968).

54. Godechot (J.), *op. cit.*, p. 595 et s.

55. Corps législatif, 28 pluviôse an VIII, A.P., 2e série, I, p. 230.

56. Circulaire de Lucien Bonaparte, 21 ventôse an VIII, reproduite en partie par Pierre-Henry, *Histoire des préfets...*, *op. cit.*, p. 25, ainsi que par Régnier (J.), *Les préfets du Consulat et de l'Empire...*, *op. cit.*, p. 24 et s.

avoir une connaissance exacte, concrète de leur département. L'état de leur circonscription leur est révélé par la tournée annuelle à laquelle ils sont astreints et dont il est rendu compte au gouvernement, indépendamment des informations et renseignements qui sont fournis par les administrations subordonnées<sup>57</sup>.

Ces diverses dispositions préliminaires visent à obtenir une bonne administration selon l'ambition de la loi de pluviôse venant réformer un appareil administratif peu performant. Ainsi, le préfet bien qu'étranger au département qu'il administre n'en est pas moins au fait des réalités locales ; instruit des besoins et des manques il éclaire le gouvernement. Car ainsi que l'explique Montalivet dans ses Instructions Générales de 1812, "*il faut qu'au centre on sache tout ce qui se fait, bien ou mal*"<sup>58</sup>. Les rapports de tournée et la correspondance courante au ministre de l'Intérieur ne suffisant pas, le gouvernement a introduit le procédé des "mémoires statistiques". Ce genre de documentation monumentale impose aux préfets un travail considérable dont les qualités scientifiques signalent la tendance vers une administration plus rationnelle, plus cohérente<sup>59</sup>. La volonté gouvernementale d'être informée sur tout afin de prendre des mesures opportunes, appropriées, dérive toutefois vers l'inquisition lorsqu'à partir de 1807 est instaurée la "statistique morale et personnelle" à l'intention du ministère de la Police, celle-ci dénuée de toute prétention scientifique<sup>60</sup>. Dans ces conditions, les préfets ont eu une véritable connaissance personnelle et même intime de leur département<sup>61</sup>.

L'activité préfectorale comporte des aspects plus agréables grâce à la part d'initiative administrative que donne la loi de pluviôse. La possibilité de mener des actions en tous domaines explique une œuvre préfectorale soutenue. Au regard de la société, ce qui prime étant la paix et l'ordre, l'administration préfectorale est tournée vers la sécurité publique. Partout les préfets se tiennent au courant de l'approvisionnement des marchés, de la circulation des denrées, des prévisions de récoltes, et en période de crise ils avisent aux mesures exceptionnelles (taxation, vente obligatoire sur les marchés, déclaration des stocks, fixation des travaux agricoles, etc.). De même, ils organisent la lutte contre les calamités (épidémies, incendies, intempéries) ainsi que la police agricole préposée à la protection des propriétés rurales sous la figure des gardes-champêtres<sup>62</sup>.

57. La liaison des mairies et de la préfecture est assurée par des "piétons" et des ententes entre communes sont conclues afin d'entretenir les piétons à frais communs. En ce sens, Godechot (J.), *op. cit.*, p. 599.

58. Cité par Bergeron (L.), *L'épisode napoléonien...*, *op. cit.*, p. 33.

59. Cette évolution est spécialement analysée par Savant (J.), *op. cit.*, p. 35 et s. Également par Bergeron (L.), *op. cit.*, p. 36 et s.

60. Des explications détaillées de son contenu dans Régnier (J.), *Les préfets du Consulat et de l'Empire...*, *op. cit.*, p. 89 et s.

61. Bergeron (L.), *op. cit.*, p. 36.

62. Grignon (P.), *Les attributions de police agricole du préfet et du maire*, Thèse Droit, Paris, 1903, tome 17, p. 190, les présentant comme des sous-ordre du maire à l'instar de la gendarmerie, en raison de prérogatives similaires permettant de pénétrer dans les enclos ainsi que dans les propriétés privées.

Par ailleurs, dans le cadre vaste de l'assistance : établissements hospitaliers, bureaux de bienfaisance, dépôts de mendicité<sup>63</sup>, on a noté la tendance préfectorale à étendre la portée de ces services par divers biais : des créations et des antennes pour faciliter l'accès de ces services aux usagers ; l'augmentation des personnels soignants ainsi qu'un effort de prévention<sup>64</sup>. Ce sont des éléments d'une politique publique dont le législateur est appelé à prendre le relais. Toujours sans appui institutionnel, les germes d'une politique culturelle préfectorale transparaissent avec l'ouverture de musées, la fondation de bibliothèques, le soutien des sociétés savantes, jusqu'à l'inventaire des monuments<sup>65</sup>.

L'action préfectorale en vue d'améliorations et de progrès est fortement orientée vers l'économie qui est l'une des principales préoccupations gouvernementales. L'encouragement de l'industrie et de l'agriculture dans le département conduit les préfets à pousser la diversification des productions : prairies artificielles, culture de la betterave, forestation ; à quoi s'ajoute l'attention portée au développement de l'élevage. Il est notoire aussi que le régime a mené une politique de grands travaux dans laquelle les préfets ont été profondément impliqués. Leur activité a consisté dans un premier temps à collecter la documentation nécessaire au gouvernement, et ensuite à présider à la réalisation des ouvrages ; cela englobe pour ce qui concerne la modernisation du réseau routier : la programmation, l'établissement des devis, la passation des adjudications, l'exécution proprement dite avec le concours des ingénieurs des Ponts et chaussées et enfin l'inspection des travaux suivie du paiement. Ces responsabilités faisant des préfets de véritables maîtres d'ouvrage ont forgé la réputation des "préfets bâtisseurs"<sup>66</sup>.

\*\*\*

Le Mémorial de Sainte-Hélène contient l'appréciation de Napoléon sur son œuvre administrative. Considérant ses préfets comme des "empereurs au petit pied" il s'est complu à souligner l'autorité immense dont ils étaient investis ainsi que leur rôle de serviteurs de l'Etat en tant que conciliateurs, médiateurs, arbitres et garants de l'intérêt général.

Son modèle préfectoral a pu résister et devenir pérenne grâce, sans doute, à l'empreinte étatique qui lui était imprimée, en parfaite concordance avec une tradition administrative française ancrée dans l'ancien droit public monarchique.

63. Cette matière occupe une bonne place dans l'exposé du préfet Jean-Joseph Lagarde, *Répertoire de Merlin...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

64. En ce sens Amet (J.), *L'évolution des attributions préfectorales...*, *op. cit.*, p. 28. Et Pierre-Henry, *Histoire des préfets...*, p. 36.

65. *Ibid.*

66. Amet (J.), *op. cit.*, p. 26 ; p. 28.