

LES RÉFORMES DE L'AN VIII DANS L'HISTOIRE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES LOCALES

PAR

François BURDEAU

Professeur à l'Université Panthéon Assas - Paris II

Alors que le thème du présent colloque invite à réfléchir sur l'empreinte, reçue par notre système d'administration territoriale, de la grande loi centralisatrice napoléonienne, deux siècles après qu'elle a été votée, mon propos entend aussi s'articuler autour de la notion d'héritage. Mais en prenant pour objet la loi du 28 pluviôse an VIII elle-même, ainsi que ses premières années de mise en application, et en me limitant aux seuls conseils de préfecture qu'elle institue, dont les actuels tribunaux administratifs sont, comme chacun sait, les épigones. Les développements qui vont suivre visent ainsi à apprécier la singularité du "moment" napoléonien dans l'histoire des juridictions administratives locales ou régionales, tant par rapport à son amont qu'à son aval.

Une telle problématique de la continuité et de la rupture est au cœur de la démarche de l'historien des institutions, et tout particulièrement de celui de l'administration. Elle constitue l'un des attraits de la discipline. Elle n'est pourtant pas sans ambiguïté ni artifice. La discontinuité n'est jamais absolue et les permanences toujours relatives. Pour le dire autrement, les deux notions sont plus complémentaires qu'antagonistes. Tout jugement, à cet égard, est encore tributaire de l'approche retenue. La plupart des réformes opérées par l'Assemblée Constituante, par exemple, peuvent être présentées comme des innovations, ou bien s'interpréter en termes d'aboutissement d'un mouvement enclenché longtemps avant 1789, mais contrarié jusqu'alors par les blocages de la vieille société. De même, l'œuvre accomplie par l'équipe au pouvoir après Brumaire peut paraître une restauration au moins partielle de l'édifice monarchique ; ou bien, si l'on met l'accent sur l'originalité de son inspiration

et l'importance des changements induits par la Révolution et qui la conditionnent, une entreprise largement inédite. Tocqueville privilégiait, on le sait, la continuité ; et, après lui, c'est souvent cette analyse qui prévaut. En stabilisant l'Etat moderne, Bonaparte n'aurait qu'accompli l'ambition des constructeurs de l'Etat royal. Il y a bien sûr une part de vérité dans cette constatation. Ne conduit-elle pas, cependant, à masquer la réalité des déchirures causées par les Révolutionnaires au tissu historique ? Stefano Mannoni, dans sa remarquable thèse consacrée à la centralisation française a, dans cette optique, montré la radicalité des différences existant entre le régime de centralisation où la Monarchie fut entraînée du fait de la conflictualité propre à une société corporatiste, et celui délibérément établi en l'an VIII au bénéfice de l'ordre bourgeois¹. Dans le domaine de la juridiction administrative locale, c'est aussi, me semble-t-il, sur la discontinuité qu'il convient de mettre l'accent plutôt que sur un constat de pérennité, tantôt injustifié, tantôt insuffisant. Je voudrais ainsi d'abord montrer que les conseils de préfecture n'ont pas, à proprement parler, de précédents. Dans un second temps, j'essaierai d'établir que leur mode de fonctionnement, tant que dura le régime napoléonien, fut pour l'essentiel conforme aux visées qui leur avaient valu de naître, avant que l'évolution ultérieure ne les entraîne, au siècle dernier, sur des voies différentes.

Rappelons d'un mot que la loi de pluviôse institue auprès du préfet, qui en reçoit la présidence avec voix prépondérante en cas de partage, un conseil de trois à cinq membres nommés par le chef du gouvernement. Ses fonctions sont prioritairement contentieuses, puisqu'il connaît des réclamations en matière de contributions directes, vide les litiges de travaux publics, lève les difficultés en matière de grande voirie et tranche les conflits relatifs aux ventes nationales. Il participe de surcroît à l'exercice de la tutelle administrative sur les communes, par les autorisations de plaider qu'il leur accorde ou refuse.

La création de ces organismes rompt évidemment avec les pratiques révolutionnaires. Depuis la loi des 7-11 septembre 1790, en effet, les corps administratifs d'abord, puis les seules administrations départementales, à compter de l'an III, marginalisées d'ailleurs par la promotion du pouvoir ministériel, cumulaient des tâches d'administration active et des fonctions contentieuses, dans les matières même attribuées aux conseils de préfecture. C'est à ce système bureaucratique que met fin la loi de pluviôse.

Réemprunte-t-elle, ce faisant, des voies ouvertes par l'Ancien Régime ? Sans doute aucun orateur, lors de la discussion de la loi, ne fit allusion à d'éventuels prototypes monarchiques. Mais l'institution du Conseil d'Etat fut décidée sans que jamais référence ne fut faite à son indubitable ancêtre, enraciné depuis des siècles au cœur de l'Etat royal. Toute républicaines qu'en fus-

1. *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, I, Milano, 1994.

sent les assises, la monarchie bonapartiste aurait pu renouer d'instinct avec l'inspiration qui anime les autorités "administratives" du temps de Louis XV ou Louis XVI. Or, tout laisse à penser que tel ne fut pas le cas.

L'opinion contraire, défendue par certains historiens, procède d'une compréhension probablement trop extensive des fonctions exercées par des instances collégiales, composées d'avocats, instituées depuis les années 1770 auprès de quelques intendants, et qui, pour la plupart, fonctionnèrent jusqu'à la Révolution². La première d'entre elles, organisée entre 1771 et 1774, fut l'œuvre d'Esmangart, commissaire départi à Bordeaux. Nommé à Caen en 1775, il introduisit dans sa nouvelle intendance un organisme identique³. Dans les années qui suivirent, des "comités d'avocats", appelés encore "conseils" ou "comités contentieux", apparurent dans diverses généralités. A la fin de l'Ancien Régime, on en dénombre huit : outre à Caen, ils fonctionnent à Aix, Tours, Orléans, Amiens, Grenoble, Montpellier, Dijon. N'y voyons pas le fruit d'une politique arrêtée par le pouvoir central. Car si le Conseil du roi intervint dans leur institution, ce fut uniquement sur la sollicitation des intendants, qui apparaissent les vrais responsables de l'innovation, en sorte que soient assignées sur telle ou telle recette les sommes nécessaires à la rémunération des avocats.

L'auteur d'une thèse récente : *L'intendant juge en Bourgogne au XVIIIème siècle*, avance que le comité d'avocats local aurait été compétent "pour toutes affaires contentieuses"⁴, du ressort de l'intendant, étant entendu qu'à Dijon comme ailleurs un tel collège n'était qu'un donneur d'avis. Compte tenu de cette réserve, l'Ancien Régime finissant aurait ainsi individualisé, en marge des bureaucraties d'intendance, des embryons de tribunaux administratifs, formés de juristes confirmés. Le mouvement qui conduisit Necker à créer au niveau central un comité contentieux des Finances, composé de maîtres des requêtes, pour soustraire aux services du Contrôle général qui les avaient usurpés l'instruction et le rapport des affaires litigieuses intéressant ce vaste département ministériel, aurait eu des répercussions au plan local aussi. Longtemps avant l'an VIII, si l'on suit cette interprétation, se serait ébauchée une séparation de l'action et de la juridiction en matière administrative. La loi de pluviôse ne ferait alors que renouer avec une tradition malencontreusement interrompue en 1789-1790⁵.

2. Voir Ardascheff (P.), "Les intendants de province à la fin de l'Ancien Régime", *Rev. d'hist. mod. et contemp.*, 1903-1904, p. 22 s.

3. Musset (J.), *L'intendance de Caen. Structure, fonctionnement et administration sous l'intendant Esmangart (1775-1783)*, 1985, p.47 s.

4. Evrard (S.), *L'intendant juge en Bourgogne au XVIIIème siècle*, Th. Paris II, 1998, multigr., p. 354.

5. Telle est la thèse défendue par Sueur (Ph.), *Histoire du droit public français*, Paris, P.U.F., 1989, I, p. 317, et Sautel (G.), Harouel (J.-L.), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, 8ème éd., 1997, p. 257. S. Evrard écrit quant à lui : "le conseil de préfecture apparaît étonnement proche des comités contentieux d'intendance", *op. cit.* p. 295.

Voilà qui est aller trop vite en besogne. Car rien ne démontre, en Bourgogne comme ailleurs, que les comités contentieux provinciaux aient systématiquement assisté les intendants dans leurs fonctions de juges administratifs. Dans l'exercice ordinaire de ces tâches, les services de l'intendance disposent apparemment d'une responsabilité sans partage. Les comités, là où ils existent, interviennent dans un autre secteur de leurs activités : celui de la tutelle du représentant du pouvoir central sur les collectivités locales. Plus précisément, ils sont chargés de lui fournir un avis sur les demandes formées par les communautés en autorisation de plaider. Depuis un édit de 1683, en effet, dans le dessein de freiner une processivité souvent ruineuse, villes et villages ne peuvent intenter d'action en justice sans permission de l'intendant. Les arrêts du Conseil du roi, qui officialisent les comités d'intendance, ne font mention d'ailleurs que de cette seule activité⁶.

Le recours en cette matière à des spécialistes du droit privé, seigneurial, fiscal, paraît dicté par le bon sens. Car pour être accordée à bon escient, la permission d'agir en justice impliquait comme un avant jugement, formulé par des gens compétents, de l'affaire susceptible d'être portée devant tel ou tel tribunal. Il est vraisemblable qu'à l'occasion ces comités d'avocats aient été saisis de litiges autres que ceux mettant en cause les collectivités locales⁷. Une circonstance, cependant, incite à penser que les saisines de cette nature restaient exceptionnelles. Rares sont, en effet, les refus de plaider proposés par les comités contentieux. Dans la première moitié de l'année 1784, par exemple, 2% seulement des prétentions des communautés bourguignonnes étaient contredites. S'il est vrai que 34% faisaient l'objet de demandes en renseignements complémentaires⁸, le premier chiffre est ridiculement faible. Et l'on sait qu'à Caen nombre de procès furent perdus par des communautés pourtant munies de tous les visas requis⁹. Comment comprendre que le filtrage confié aux avocats ait donné des résultats aussi décevants ? Leur compétence paraît hors de cause. Une explication vient alors à l'esprit. Leur attitude n'exprimerait-elle pas la solidarité qui les unit au monde des officiers, qu'ils côtoient quotidiennement, et qui les retient de faire montre d'une rigueur réelle, afin de ne pas amputer trop considérablement les épices des magistrats ? Mais, dans de telles conditions, il n'est guère plausible que l'examen des affaires de travaux publics, de capitation, de vingtième, de taxes indirectes, d'abus militaires et autres litiges "administratifs" ait été confié à des professionnels aussi liés au personnel des justices traditionnelles. Car la compétence en ces matières du tribunal de l'intendant répondait justement à la volonté de les mettre à l'abri, pour cause d'utilité publique, des pratiques et de l'état

6. A Amiens, un document de l'intendance mentionne "Messieurs les avocats du comité pour les affaires des communautés", v. Condette-Marcant (A.-S.), *Le droit des travaux publics dans la généralité d'Amiens au XVIIIème siècle*, th. droit, Paris II, multigr., 1997, p. 461 n. 100.

7. On trouve des exemples dans Evrard (S.), *op. cit.*, p. 528 s.

8. *Eod. loc.*, p. 463.

9. Musset (J.), *op. cit.*, p. 58.

d'esprit propres aux compagnies d'officiers. Madame Musset, qui a étudié l'intendance de Caen, me semble beaucoup plus crédible quand elle écrit : "*En aucun cas le Conseil de l'intendance ne peut être considéré comme le prototype historique de l'actuel conseil de préfecture.*"¹⁰

Retenons donc que les tribunaux départementaux de l'an VIII n'ont pas à proprement parler de pères¹¹. Sans doute sont-ils, à l'instar des comités contentieux d'avant 1789, investis d'une partie de la tutelle qu'exerce le représentant local de l'Etat. Mais, en attribuant à des collèges spécifiques le soin de vider certains contentieux administratifs, la loi de pluviôse inaugure une nouvelle ère.

Il convient alors, et c'est la seconde question que nous abordons, de situer cette expérience initiale de tribunaux administratifs départementaux par rapport au cours qu'ils devaient suivre dans les décennies ultérieures.

Notons d'abord que leur création en l'an VIII est à comprendre comme un élément du dispositif du Pouvoir voulu par les Brumairiens. Asseoir l'autorité, on le sait, est leur souci majeur. Or une telle entreprise n'implique pas seulement, à leurs yeux, la concentration du pouvoir ; elle suppose encore le ralliement à l'ordre nouveau de la masse des propriétaires. C'est par les garanties qu'ils apportent à leurs intérêts et leurs droits que Roederer, dans son rapport souvent cité sur la loi de pluviôse, justifie l'établissement des conseils de préfecture. Grâce à eux, la propriété sera désormais à l'abri de "*jugements rendus sur des rapports ou des avis des bureaux*". La voilà sous la protection de "*juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes*"¹². Il ne faut pas s'abuser sur cette sollicitude. Le rejet de l'arbitraire n'est pas dicté par l'amour du droit ; il est une exigence de l'effectivité du Pouvoir. Rien mieux qu'un consensus des possédants n'est à même de l'assurer. En un temps où l'exil des citoyens de la scène politique leur ferme toute influence véritable sur le gouvernement, la nouvelle donne administrative entend prévenir toute manifestation d'impatience et de mécontentement. Satisfaire la base, c'est-à-dire les nantis petits et grands, pour "*consolider les sommets*", selon le mot de Sieyès, dicte l'économie de nos tribunaux. Ils doivent être suffisamment libres pour paraître impartiaux, aux risques que soit manqué le but recherché, et simultanément interdits de toute dérive qui entraverait malencontreusement la marche administrative. Le problème est de savoir dans quelle mesure un aussi délicat équilibre fut assuré et maintenu dans les quinze premières années de leur existence.

10. *Eod. loc.*, p. 56.

11. Un seul tribunal administratif est, à la fin de l'Ancien Régime, attesté auprès du représentant régional du pouvoir central : le bureau des finances établi à Besançon en 1771, qui jugeait le contentieux fiscal. M. Antoine considère que cette institution est "*annonciatrice des conseils de préfecture de l'an VIII*" (Louis XV, Paris, Fayard, 1993, p. 936 s.). Elle est trop isolée pour avoir servi de modèle au législateur du Consulat.

12. *Arch. parl.*, 2ème s., I, p. 170.

La modestie de la littérature historiographique qui leur a été consacrée rend toute réponse assez incertaine. On met en général l'accent sur l'étroitesse de leur intégration dans l'administration, à tel point qu'on a vite fait de les réduire à l'état de "bureaux du contentieux" de la préfecture¹³. Leur implication croissante dans l'action administrative aurait encore réduit une marge d'autonomie déjà chichement mesurée dès l'origine¹⁴. Est-ce si sûr ? Ne renvoie-t-on pas des organismes contentieux napoléoniens une image qui ne correspond à la réalité que plus tard ?

Il est vrai qu'à divers égards, ils apparaissent fortement intégrés à la préfecture. C'est dans ses locaux qu'ils se réunissent pour éviter tout déplacement à leur président en titre ; leurs séances ne sont pas publiques ; c'est le préfet qui les saisit, après que les bureaux préfectoraux lui ont acheminé les dossiers ; et ces mêmes bureaux sont en charge des expéditions des jugements sous la signature du secrétaire général.

Certaines circonstances, cependant, sont susceptibles de contrebalancer des facteurs aussi favorables à l'emprise bureaucratique. D'abord la personnalité même des conseillers de préfecture. Avec des dosages variables selon les départements, ce sont en majorité des anciens administrateurs du temps du Directoire, d'ex-élus aux assemblées révolutionnaires, des juges, des avocats, des professeurs de droit, ou tout simplement de riches propriétaires¹⁵. Pour la plupart, ce sont des notables âgés, qui fréquemment cumulent ces fonctions à la préfecture et l'exercice d'une profession juridique. Davantage que le très modique traitement qui leur est alloué (1/10 de celui de leur préfet), c'est le prestige du service de l'Etat qui les attire, et que leur uniforme, proche de celui du préfet, symbolise. Nulle question pour eux de songer à faire carrière. Voilà qui les encourage à prendre au sérieux leurs fonctions juridictionnelles et les prémunit contre toute basse complaisance dans leurs relations avec les services. Il semble d'autre part que, dès le début du siècle dernier, rares soient les préfets que leurs loisirs autorisent à assurer la présidence effective de ces conseils.

Les témoignages, d'ailleurs, ne manquent pas qui prouvent l'ampleur de leurs ambitions et l'étendue de l'autonomie qu'ils revendiquent. Le Conseil d'Etat, lui-même, dans de très nombreuses décisions depuis le Consulat, non

13. Ainsi, au vu des pratiques de Seine-et-Oise, Bienvenu (J.-J.), "L'organisation du conflit administratif, Recherches sur les pratiques contentieuses des conseils de préfecture, an VIII-an XII", *Rev. hist. dr. fr. et étrang.*, 1974, p. 575.

14. Chevallier (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, L.G.D.J., 1970, p. 120 s.

15. Voir la bibliogr. offerte par Godechot (J.), *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, 2ème éd., Paris, P.U.F., 1968, p. 586 s. et la synthèse présentée p. 590. Il faut y ajouter : Laporte (P.), "Le conseil de préfecture du Puy-de-Dôme", *Rev. d'Auvergne*, 74, 1960, p. 53 s. ; Meyer (O.), *Le conseil de préfecture du Bas-Rhin, an VIII-1871*, Ed. du Scorpion, 1963, p. 24 s. et Brun-Jansen (M.-F.), *Le conseil de préfecture de l'Isère, an VIII-1926*, Grenoble, 1981.

seulement préserve leur compétence des appétits préfectoraux¹⁶, mais encore, en annulant des arrêtés rendus dans des matières d'administration active¹⁷, révèle que nos conseillers ne sont pas si timorés ni effacés qu'on le dit souvent. Certains d'entre eux ont même affiché une indépendance frondeuse qui leur valut les foudres gouvernementales. En 1807, les conseillers de préfecture des Bouches-du-Rhône et, en 1808, ceux de l'Indre-et-Loire, coupables d'avoir rendu des arrêtés en faveur de régisseurs d'octroi furent soumis à une procédure disciplinaire¹⁸. En 1808 encore, les mêmes brimades furent infligées aux juges administratifs du Finistère pour avoir annulé une vente de biens nationaux remontant à l'an II¹⁹. Leurs collègues du Bas-Rhin avaient une haute conception de leurs fonctions et n'entendaient pas s'en laisser conter par le préfet Shée. A l'occasion d'une affaire Marocco, en l'an XII, ils n'hésitèrent pas à saisir le ministère de l'Intérieur d'un différend qui l'opposait à lui. Un an plus tard, ils ne furent pas non plus impressionnés par les réprimandes préfectorales après un jugement rendu à propos d'une vente nationale²⁰.

L'auteur d'une monographie minutieuse sur la justice administrative dans le royaume italien a montré comment les membres des conseils de préfecture locaux, institués sur le modèle français, conçoivent leur rôle selon un mode judiciaire, exerçant leur activité contentieuse comme des juges qui administrent plutôt que comme des administrateurs qui jugent. Piero Aimò, l'auteur de cette recherche, en vient à remarquer que, dans la péninsule, les juges administratifs paraissent plus déterminés à défendre leur autonomie que leurs collègues français²¹. N'est-il pas, ce faisant, victime d'une lecture dominante largement tendancieuse des réalités nationales ? On comprendrait mal pour quelles raisons une telle différence existerait entre des juridictions qui ont le même père et répondent à la même inspiration.

Il est en revanche incontestable que l'institution va souffrir d'un réel discrédit, passé le premier tiers du XIX^e siècle²². Il est significatif qu'alors qu'au temps du premier assaut contre le dualisme juridictionnel, sous la Restauration, le Conseil d'Etat était l'unique cible de toutes les attaques, à compter des années 1860 et jusqu'au début de la troisième République, les conseils de préfecture partagent un sort identique. La méfiance qu'ils inspirent

16. Le premier arrêt connu est : C.E., 12 brumaire an X, *Hospices d'Angers*. Dans la *Jurisprudence de Conseil d'Etat*, publiée par J.-B. Sirey de 1818 à 1823, on relève entre 1807 et 1815 une quinzaine de décrets au contentieux qui annulent des actes préfectoraux dans des matières propres à la compétence des conseils de préfecture.

17. C.E., 16 octobre 1813, *Bonnot-Dumolard* ; 21 janvier 1814, *Huet, Heynegom* (2 arrêts).

18. Durand (C.), *Etude sur le Conseil d'Etat napoléonien*, Paris, P.U.F., 1949, p. 178, n. 22.

19. *Eod. loc.*

20. Meyer (O.), *op. cit.*, p. 66 s.

21. Aimò (P.), *Le origini della giustizia amministrativa*, Milano, 1990.

22. Voir les témoignages réunis par Léger (J.), "L'histoire des conseils de préfecture", *Rev. adm.*, n^o spécial, *Le Conseil d'Etat avant le Conseil d'Etat*, 52, 1999, p. 112 s.

conduit les plus radicaux à réclamer leur suppression pure et simple. Quand, dans les dernières décennies du siècle, l'encombrement du rôle du Conseil d'Etat est tel que des réformes s'imposent, le déficit de crédibilité qui affecte les conseils de préfecture écarte la solution qui aurait consisté à accroître leurs compétences contentieuses. Leur dépendance envers les responsables de la préfecture inquiète²³. On a pu montrer, pour le département de l'Isère, qu'une telle réputation n'est pas complètement méritée. Il reste que là aussi, et tout particulièrement sous le Second Empire, les juges administratifs révèlent qu'ils sont sous influence, puisque dans le règlement du contentieux électoral local ils se montrent fort tolérants à l'égard des maires favorables au régime, dont les manipulations frauduleuses sont pourtant avérées²⁴.

Davantage qu'une immersion progressivement plus complète dans la vie de la préfecture ont joué, dans cette érosion de leur autonomie, les transformations qui ont affecté leur recrutement. Aux petits et moyens notables des origines ont succédé de jeunes fonctionnaires, pour qui un emploi dans la juridiction administrative départementale est un premier échelon dans une carrière préfectorale. Lors du débat qui aboutira au vote de la loi du 21 juin 1865, exigeant des conditions d'aptitude pour siéger aux conseils de préfecture, Jérôme David les présente peuplés de "*jeunes gens aspirant à une sous-préfecture*"²⁵. En 1872, les orateurs de la droite ne manquent pas d'éclairer leurs complaisances à la lumière de leurs ambitions. "*Les conseillers de préfecture, remarque ainsi Raudot à l'Assemblée Nationale, ne demandent qu'une chose, c'est de l'avancement et s'ils sont en opposition avec les idées de M. le préfet, ils pensent s'attendre à ne pas obtenir d'avancement ou même à une révocation.*"²⁶ Lefèvre-Pontalis surenchérit, en les dépeignant "*cherchant quelque fois à se faire remarquer par leur zèle auprès du préfet [...], offrant de moins en moins de garantie d'impartialité aux justiciables, d'indépendance et d'autorité*"²⁷. Si, malgré ses outrances, ce tableau correspond à ce que sont devenus les conseillers du préfet depuis Napoléon III, il ne saurait valoir pour ce qu'ils étaient au début du siècle.

De même donc que la centralisation dite napoléonienne a ses singularités au lendemain du vote de la loi de pluviôse, de même la juridiction administrative locale présente sous le Consulat de l'Empire des traits propres à ce moment de l'histoire. Dès le siècle dernier, le repérage d'une tradition nationale centralisatrice au même titre que le constat de la pérennité des institutions consulaires, doit être nuancé par la prise en considération des mutations qui les remodèlent. Et il y eut toujours des insatisfaits pour voir dans une continuité toute relative la source de pernicieuses survivances.

23. Michoud (L.), "Les conseils de préfecture et la justice administrative", *Rev. pol. et parlam.*, 12, 1897, p. 282 s.

24. Brun-Jansen (M.-F.), *loc. cit.*

25. Duvergier (J.-B.), *Coll. complète des lois*, 1865, p. 258.

26. *J. O.*, 4 mai 1872, p. 2983.

27. *J. O.*, 24 juin 1872, p. 4208.