

L'INSTITUTION PRÉFECTORALE, RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

INTRODUCTION

PAR

Xavier PRÉTOT

*Inspecteur à l'inspection générale de l'administration
Professeur associé à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)*

Commentant dans ses *Mémoires* la réforme administrative entreprise dans les premiers temps du Consulat, Cambacérés s'exprime ainsi : “*Relativement au mode d'administrer, il fut résolu de distinguer l'administration proprement dite, la répartition des contributions qui n'est qu'un jugement d'office porté sur les facultés des contribuables, et le contentieux de l'administration, dont les réclamations contre les surtaxes formaient une partie essentielle. Au lieu d'un directoire, l'administration fut remise à un préfet, la répartition à un conseil général, et le contentieux à un conseil de préfecture*”¹, et le deuxième consul d'ajouter : “*Administrer est le fait d'un seul. Juger doit être l'ouvrage de plusieurs*”².

De fait, c'est à cette distinction que répondit la loi du 28 pluviôse an VIII quant à l'organisation des départements. Elle précise, en termes on ne peut plus lapidaires, que “le préfet sera chargé seul de l'administration” (art. 3) ; d'ailleurs présidé par le préfet, le conseil de préfecture se prononcera, dans le cadre de la justice retenue sur divers contentieux opposant les particuliers à l'administration (art. 4)³. Mentionné en dernier, le conseil général procédera,

1. Cambacérés, *Mémoires inédits* (Préface de J. Tulard. Présentation et notes de L. Chatel de Brancion), Perrin, 1999, t. 1, p. 485.

2. *Ibid.*

3. Décharge et réduction des contributions directes, contentieux des marchés et des dommages de travaux publics, indemnisation des servitudes liées à la réalisation des chemins, canaux et autres ouvrages publics, contentieux de la grande voirie, autorisations de plaider et contentieux des domaines nationaux.

quant à lui, à la répartition des contributions directes entre les arrondissements, statuera sur les demandes en réduction des contributions directes et déterminera le nombre des centimes additionnels nécessaires à l'exécution des dépenses du département (art. 5) ; "il entendra le compte rendu annuel que le préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels qui auront été désignés à ces dépenses" et "exprimera son opinion sur l'état et les besoins du département, et l'adressera au ministre de l'intérieur" (*ibid.*). La loi conduit ainsi à faire du préfet le véritable maître d'œuvre de l'administration au sein du département ; le conseil général ne dispose que d'attributions restreintes, ses pouvoirs de décision se limitant, pour l'essentiel, à la répartition des contributions.

L'organisation des arrondissements et des municipalités obéit, *mutatis mutandis*, aux mêmes principes. Au sein de chacun des arrondissements, le sous-préfet pourvoit à l'administration de l'arrondissement, le conseil d'arrondissement ne disposant que de pouvoirs limités, essentiellement pour la répartition des contributions directes (art. 9 et 10). Chaque municipalité⁴ est, quant à elle, dotée d'un maire et d'un ou plusieurs adjoints selon la taille de la population ainsi que d'un conseil municipal. Mieux traité que ses homologues du département et de l'arrondissement, élargi notamment à la détermination des dépenses de la municipalité (art. 15), le rôle de ce dernier n'en était pas moins étroitement circonscrit au profit du maire et de ses adjoints. Encore celui-ci était-il privé des pouvoirs de police, dont l'exercice relevait de commissaires généraux et de commissaires de police directement subordonnés au préfet (art. 12 et 13).

*"Tel fut le gouvernement provincial et communal en France : un chef unique, préfet, sous-préfet ou maire, expédiant toutes les affaires ; un conseil délibérant, conseil de département, d'arrondissement ou de commune, votant les dépenses locales ; puis un petit corps judiciaire placé auprès du préfet seulement, pour rendre la justice administrative : gouvernement subordonné d'une manière absolue au gouvernement général pour les affaires de l'État, surveillé et dirigé, mais ayant ses vues propres pour les affaires départementales et communales. L'ordre n'a pas cessé de régner, pas plus que la justice, depuis que cette belle et simple institution existe parmi nous, c'est-à-dire depuis près d'un demi-siècle : bien entendu que les mots d'ordre et de justice, comme tous les mots des langues humaines, n'ont qu'une valeur relative, et veulent dire qu'il y a eu en France, sous le rapport administratif, aussi peu de désordre, aussi peu d'injustice qu'il est possible de le souhaiter dans un grand État"*⁵...

4. On observera que la loi du 28 pluviôse an VIII réunit sous ce terme générique "les villes, bourgs et autres lieux" sans plus de précision. La loi met fin, par ailleurs, à l'administration propre du canton. À s'en rapporter aux arguments développés par Roederer devant le Tribunal, "les cantons étaient d'une étendue trop bornée pour fournir généralement des administrateurs instruits, et néanmoins d'une étendue trop grande pour que l'administration municipale pût être présente à cette multitude d'actes qui, dans la société, exigent à chaque instant son intervention" (Archives parlementaires, Série II, tome I, p. 169).

5. Thiers (A.), *Histoire du Consulat*, Paris, L'Heureux et Cie, 1865, p. 58.

Telle qu'elle issue des dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII, la réorganisation de l'administration du territoire marque-t-elle une véritable rupture dans notre histoire administrative, ou s'inscrit-elle dans la continuité, les réformes du Consulat ne faisant que synthétiser les efforts entrepris par les régimes qui l'ont précédé ? La question est complexe et l'on se bornera à quelques remarques par nature nuancées⁶.

Rapportée à la période immédiatement antérieure, la loi du 28 pluviôse an VIII rompt, incontestablement, avec deux principes : le principe de l'élection des administrateurs locaux⁷ et le principe de la collégialité des instances délibératives et exécutives. L'appréciation doit être toutefois mesurée. En effet, l'autonomie des autorités locales découlant de leur élection n'a cessé, tout au long de la période révolutionnaire, d'être battue en brèche, le pouvoir central s'efforçant d'assujettir à son contrôle le fonctionnement des administrations locales, notamment par l'institution de représentants, permanents ou temporaires, directement désignés par ses soins. À l'inverse, la réforme consulaire vient pleinement confirmer à la fois la division du territoire en départements et l'application d'un régime uniforme à l'ensemble des administrations locales, et couronner ainsi, en quelque sorte, l'œuvre de l'Assemblée constituante. On remarquera d'ailleurs qu'appelé à annexer à la France nombre de provinces limitrophes, Napoléon devait procéder de même à leur départementalisation, de sorte que l'Empire à son apogée pût devenir l'Empire des cent-trente départements. Dans cette perspective, c'est sans doute plus que les institutions, la stabilité du régime consulaire et impérial et la personnalité de son chef qui donnent à la centralisation issue de l'an VIII son visage particulier.

La loi du 28 pluviôse an VIII entretient, de même, des rapports particuliers avec l'Ancien Régime, la continuité de l'intendant au préfet ayant été abondamment soulignée. L'observation doit être également nuancée. Plus que l'intendant de justice, de police et de finances, doué d'une réelle indépendance et, plus encore, de véritables pouvoirs de décision, appelé d'ailleurs à exercer ses fonctions au sein d'une organisation complexe et hétérogène, le préfet de l'an VIII est, avant tout, "*l'homme du gouvernement*" pour reprendre la formule de M. P. Legendre⁸. Simple relais du pouvoir central, étroitement subordonné à celui-ci, le préfet est tout à la fois chargé d'administrer le département selon les vues du gouvernement et d'informer celui-ci de la vie du département et de l'état de l'opinion.

On doit à Lucien Bonaparte, premier ministre de l'intérieur du Consulat, un admirable résumé de la fonction préfectorale telle que la concevaient les

6. Cf. Burdeau (F.), *Histoire de l'administration française, du XVIII^e au XX^e siècle*, Montchrestien, 2^e éd. 1994, p. 81 et s., et Legendre (P.), *Trésor historique de l'État en France, L'administration classique*, Fayard, 1992, p. 69 et s.

7. Seul le juge de paix demeure élu en l'an VIII ; encore le principe cédera-t-il le pas quelques années plus tard.

8. *Op. cit.*, p. 140.

auteurs de la loi du 28 pluviôse an VIII : *“Toute idée d’administration et d’ensemble serait détruite, écrivait-il dans une circulaire du 6 floréal an VIII, si chaque préfet pouvait prendre pour règle de conduite son opinion personnelle sur une loi ou sur un acte du gouvernement. Il devient simple citoyen, quand, au lieu de se borner à exécuter, il a une pensée qui n’est pas celle du gouvernement, et surtout quand il la manifeste”*⁹. Il y a loin d’une telle conception à la formule de “l’empereur au petit pied”, fréquemment évoquée, y compris par l’Empereur à Sainte Hélène, au sujet des préfets napoléoniens. Dans un État affaibli par dix années de révolution, de troubles intérieurs et de guerres extérieures, le préfet napoléonien, c’est avant tout celui qui traduit la présence effective du pouvoir central sur chaque point du territoire. L’institution répond ainsi, pleinement, à la conception de Napoléon pour qui *“le gouvernement doit être une démonstration continue”*.

* * *

S’il a concouru à modeler, en profondeur, l’organisation et l’administration du territoire, le modèle napoléonien a, naturellement, évolué depuis lors. Parmi les facteurs d’évolution, trois méritent, plus particulièrement, mention dans la mesure où ils exercent une incidence directe sur l’institution préfectorale.

L’observation vaut, au premier chef, quant à l’avènement des conceptions modernes de la démocratie, qui conduisent, plus nettement qu’auparavant, à la distinction des gouvernants et des agents. Appelé à représenter l’État au sens fort du terme, mais aussi le Gouvernement, relevant de la fonction publique, mais affecté sur un emploi à la discrétion du Gouvernement, astreint de ce fait à une stricte obligation de loyauté vis-à-vis de ce dernier, le préfet occupe ainsi une position singulièrement ambiguë au sein de l’administration.

Entreprise dès la fin du XIX^e siècle et parachevée plus récemment, la décentralisation a modifié de même la fonction préfectorale. Elle conduit, d’une part, à la distinction sur une même emprise territoriale : le département et la région, d’une circonscription des services de l’État et d’une collectivité territoriale douée d’une pleine autonomie ; elle prive, d’autre part, le préfet de l’exécutif de la collectivité territoriale qu’il détenait jusqu’alors au profit de l’exercice de simples pouvoirs de contrôle, d’ailleurs limités pour partie à la seule faculté de saisir les juridictions pour que soit assurée la bonne application de la loi.

On ne saurait enfin passer sous silence les effets de l’expansion et de la complication constantes des activités de l’administration qui mettent en péril, si elles ne la font pas éclater, l’unité de représentation de l’État au sein du

9. Reproduite dans Thuillier (G.), *Témoins de l’administration*, Berger-Levrault, 1967, pp. 65-66.

département et de la région en dépit des mesures qui tendent régulièrement à renforcer l'autorité du préfet sur les services de l'État, notamment dans le cadre de la déconcentration.

À ces évolutions d'ensemble, viennent s'ajouter les effets de la remise en cause, pour partie, du cadre même de l'institution préfectorale. En effet, si le département subsiste, comme circonscription de l'administration de l'État et comme collectivité territoriale, il est aujourd'hui quelque peu supplanté par la région, notamment dans les domaines de l'économie, des grands équipements publics et de l'aménagement du territoire, voire par la zone de défense en ce qui concerne les attributions touchant la défense et la sécurité civile. Certes, l'unité du corps préfectoral demeure, les préfets de région et de zone n'ayant, dans leur sphère propre, d'autre fonction que d'animation et non de direction des préfets des départements de leur ressort. Le phénomène n'en affecte pas moins l'homogénéité, sinon l'unité de la fonction préfectorale.

C'est dans cette perspective, celle d'un État dont l'action s'inscrit dans un cadre politique et administratif profondément renouvelé, qu'il convient d'apprécier la pérennité de la loi du 28 pluviôse an VIII et, au premier chef, de l'institution préfectorale.