

Grégoire Bigot

L'ADMINISTRATION NAPOLÉONIENNE EST-ELLE COMPATIBLE AVEC L'ESPRIT LIBÉRAL DE LA CHARTE ?

Aujourd'hui où, par facilité de langage, il est question de façon un peu béate et trop fréquente de « démocratie administrative », à une époque où par manque d'immunités intellectuelles certains juristes n'entrevoient pas l'irréductible contradiction entre ces deux termes (administration/démocratie) il est utile de faire retour à l'histoire de la Charte en ce que, conformément au langage d'un Joseph Fiévée ou d'un Jean-Denis Lanjuinais, elle comporte un « élément démocratique¹ ». Le texte octroyé le 4 juin 1814, bien qu'il fonde une souveraineté monarchique, constitue un progrès, une respiration politique après plus de dix ans de monarchie napoléonienne. Elle comporte un double élément démocratique : le libéralisme et la représentation. Forcé de composer avec le projet sénatorial du 6 avril et une opinion publique qui attend des garanties politiques et juridiques, Louis XVIII, lors de la Déclaration de Saint-Ouen du 2 mai 1814, se dit « [r]ésolu d'adopter une constitution libérale » et promet que le « Gouvernement représentatif sera maintenu² ». Ce faisant, la Charte est-elle cette Constitution qui, comme l'écrivait Lanjuinais, aurait été accueillie avec enthousiasme par l'Assemblée constituante de 1789³ ? Fonde-t-elle une monarchie constitutionnelle en réanimant les idéaux révolutionnaires ? C'est toujours ce que prétend Lanjuinais au sujet du libéralisme de la Charte, fondé sur les droits politiques et civils. La Charte n'est pas pour notre ancien révolutionnaire « un acte libre, ou arbitraire et révocable du pouvoir royal, un pur octroi, un don que le prince peut retirer, une *ordonnance de réformation*, que l'on pourrait miner sourdement, puis révoquer au jour favorable, comme l'édit de Nantes⁴ ». La Charte ne ferait donc que maintenir des droits que les citoyens — et non les sujets — tiennent de l'état de nature et du contrat social scellé par la Révolution, avec laquelle elle renouerait heureusement. « Jamais, depuis 1791, ils [les citoyens] n'ont perdu *en droit* leur gouvernement constitutionnel et représentatif, quoiqu'ils l'aient vu souvent suspendu, violé, obscurci [...]. Et quant à leurs droits civils reconnus par la Charte, on ne peut contester qu'ils les avaient aussi en 1814. Tous ces droits dérivent clairement des plus saintes lois de la nature ; ils demeurent immuables comme elle, et les

¹ Jean-Denis LANJUINAIS, *Essai de traité historique et politique sur la Charte* (1819), in *Œuvres de J.-D. Lanjuinais*, Paris, Dondey-Dupré, 1832, tome II [désormais cité *Essai*], p. 207 qui vise ici la Chambre des députés élue et le Gouvernement représentatif. Partisan de rapprocher la Charte de la Constitution révolutionnaire de 1791, il fustige en toute logique (p. 23 *sq.*) la prétendue Constitution coutumière de la monarchie d'Ancien Régime.

² « Déclaration du Roi sur le projet de constitution présenté par le Sénat », DUVERGIER, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, avis du Conseil d'Etat*, Paris, A. Guyot, 2^e édition, 1836 [désormais cité *Collection*], tome 19, p. 23.

³ Jean-Denis LANJUINAIS, *Essai...*, *op. cit.*, p. 39 : « On peut croire que si les dispositions qu'elle [la Charte] contient eussent été proposées à l'ouverture de la session de 1789, avec quelques-uns des amendements annoncés en 1815, ou d'autres analogues, elle eût obtenu l'assentiment empressé de presque toute l'assemblée constituante ; nous n'eussions pas eu à gémir sur tant de crimes et de malheurs qui ont infligé la patrie ».

⁴ *Ibid.*, p. 113.

protéger, ces droits précieux, est l'unique but pour lequel existent les gouvernements légitimes, le seul moyen de maintenir les gouvernements quelconques⁵ ».

À supposer, à l'instar de Lanjuinais, que la Charte renoue la chaîne des temps de la Révolution, peut-elle s'accommoder d'un régime napoléonien dont le propre a été de terminer la Révolution en reniant les principes constitutifs : le libéralisme et la représentation ? C'est ici que rentre en ligne de compte la question de l'administration dans ses rapports avec le libéralisme et le régime représentatif. Car la monarchie restaurée, censée renouer la chaîne des temps de la représentativité jusqu'à plonger dans un passé qui tient au mythe politique, se heurte à une administration qui a brisé la chaîne des temps par l'adoption, en moins de vingt-cinq ans, de deux systèmes contradictoires, s'excluant l'un l'autre. Le moment 1799 antinomique du moment 1789. Rappelons, au risque de simplifier, que l'administration fut révolutionnée en 1789-1790 parce qu'elle concourrait à réaliser concrètement, à donner corps à la souveraineté abstraite de la nation fondée sur l'élection et la représentation. Le découpage du royaume en départements poursuivait ainsi un double objectif constitutionnel : fournir le cadre géographique et égalitaire des collèges électoraux d'une part et, d'autre part, créer quatre-vingt trois institutions administratives comme autant de réceptacles aux lois de la nation, pour leur exécution uniforme. Bien que le roi ait été érigé en représentant de la nation par la Constituante, la représentation de la nation est principalement élective : en témoigne une Constitution de 1791 qui consacre la primauté d'un pouvoir législatif monocaméral au détriment de l'exécutif royal. La nation se donne son propre pouvoir par l'élection et la représentation : la construction de la souveraineté législative est ainsi ascendante ; elle monte depuis tous les territoires égaux de la nation en ce qu'ils constituent des collèges électoraux pour le suffrage censitaire et indirect. L'administration concourt ainsi au succès de la Constitution en son « élément démocratique » comme en témoignent d'ailleurs les deux autres Constitutions de la Révolution, celles de l'an I et de l'an III, qui réservent des développements aux collectivités locales comme circonscriptions électorales et comme réceptacles des lois nationales qu'elles ont en charge de faire exécuter mécaniquement, de façon uniforme. L'administration étant en harmonie avec une Constitution dont elle doit garantir le succès, ses trois degrés (départements, districts, communes), reflètent au plan local la logique d'une primauté de l'organe délibératif élu au détriment de l'organe exécutif qu'il désigne. Les conseils généraux de département sont ainsi élus, au terme de la Constitution de 1791, par le même collège électoral que celui qui a en charge de désigner les députés de la nation. Ces mêmes conseils généraux élisent en leur sein l'organe exécutif départemental chargé de faire exécuter les lois nationales et les délibérations des élus locaux. Une logique similaire se trouve à l'échelon du district (futur arrondissement) et des communes : la nation administrativement réalisée est anti-étatiste. Elle refuse l'autorité des agents nommés par le pouvoir exécutif central (les intendants ont été supprimés) par défiance envers l'ancien pouvoir versaillais. En témoigne encore une organisation des ministères, en 1791, qui leur refuse tout pouvoir propre (à commencer par le pouvoir réglementaire) et les inféode à la représentation nationale élue.

La Constitution de l'an VIII, supposée terminer une Révolution qui peine à asseoir une représentation nationale abstraite, en renie les principes constitutifs. À commencer par le contrat social scellé par la Déclaration des

⁵ *Ibid.*, p. 115.

droits le 26 août 1789. Sans préambule, sans Déclaration des droits, les « constituants » de 1799 supposent qu'il n'existe pas de droits et libertés préexistants à l'ordre politique ; ils envisagent donc une organisation constitutionnelle des pouvoirs qui ne vise pas exclusivement au maintien de ces droits. D'où une primauté de l'exécutif nommé (les trois premiers Consuls sont désignés par le texte de frimaire an VIII) au détriment de représentants élus de la nation. Le suffrage universel est certes consacré, donnant l'illusion que la Constitution de l'an VIII serait plus démocratique que celle de l'an III. Mais les effets du suffrage sont instrumentalisés et neutralisés : ils n'ont pour objet que de constituer des listes de confiances dans lesquelles le pouvoir choisira des fonctionnaires et le Sénat — pour ce qui concerne la liste nationale — les membres du Tribunat et du Corps législatif. Le législatif, maintenu du point de vue des organes, est morcelé en quatre chambres dont les attributions sont organisées de façon à ce qu'elles se neutralisent entre elles. Ce qui n'empêchera pas Bonaparte d'aggraver le système : il épure, puis supprime le Tribunat, cet organe législatif qui délibérait ; il domestique le Sénat qui était susceptible de contrebalancer son pouvoir. Sous les apparences d'une collégialité du pouvoir exécutif, ce qui était une façon de rendre hommage au défunt Directoire, le régime consacre une primauté monocratique d'un exécutif non élu : le « gouvernement » — le mot remplace celui d' « exécutif » en l'an VIII — se résume et se résout dans le premier Consul puis dans l'Empereur. L'exécutif voit ses prérogatives constitutionnelles révolutionnées en ce sens que dès l'an VIII une révolution contraire est à l'œuvre : le « gouvernement » propose à titre exclusif les lois qu'il fait préparer et rédiger par un corps administratif, créé pour la circonstance : le Conseil d'État. La loi, qui par principe ne pouvait que relever des représentants élus de la nation, est désormais le fait d'un corps administratif nommé. Le Conseil d'État, dont la composition et les prérogatives renient les idéaux révolutionnaires, témoigne du fait que l'administration napoléonienne est antinomique de « l'élément démocratique » révolutionnaire. Le moment napoléonien est de ce point de vue aussi important que le moment 1789. Il consacre une administration nommée et exécutive au détriment d'une administration élue et délibérative. L'administration continue d'être un objet constitutionnel, même si la Constitution de l'an VIII s'en tient, hormis pour le Conseil d'État, à un silence pudique. Elle reste un objet constitutionnel en ce que la loi de pluviôse an VIII, qui réorganise l'administration pour plus d'un siècle, force les institutions issues de la Révolution à se plier au modèle constitutionnel monocratique. L'administration n'est plus collégiale, délibérative et élue. Elle repose sur un agent nommé par le chef de l'État. Préfets, sous-préfets et maires sont les garants d'une étatisation de la nation en ce sens qu'un État administrativement constitué se substitue à la nation élue. Les trois Constitutions politiques du Consulat et de l'Empire seront vite oubliées : sa Constitution administrative, comme l'écrivait François Furet, est sa part durable.

Dès lors que la Charte et le roi restauré réveillent les idéaux révolutionnaires d'une nation pour partie représentative parce qu'élue (la chambre des députés), dès lors qu'ils promettent un gouvernement lui-même représentatif en ce que les élus seraient dotés de prérogatives à son endroit (le roi est irresponsable : ses ministres doivent l'être, ne serait-ce qu'au plan de la responsabilité pénale), dès lors enfin que le nouvel édifice constitutionnel s'ouvre par un « Droit public des français » (titre I de la Charte) qui entérine les principaux acquis des Déclarations des droits de l'homme et du citoyen, le nouveau pouvoir ne pouvait pas faire l'économie d'une confrontation et d'un dilemme : la Constitution politique peut-elle recevoir en héritage la Constitution administrative napoléonienne sans qu'entre ces deux modèles il y ait conflit ? La constitution politique, représentative et élective, peut-elle admettre un État réalisé par une

administration non représentative, issue d'un modèle monocratique et illibéral, sans prendre le risque de se renier ? C'est en cela, comme l'a démontré Rudolf von Thadden dans son essai *La centralisation contestée*, que l'administration va être un enjeu majeur de la politique sous la Restauration⁶. Peut-on se départir de l'administration napoléonienne sans compromettre la Restauration ? Le triomphe promis de la représentativité et du libéralisme au plan politique doit-il passer de la sphère de la Constitution à celle, plus concrète, des formes de l'État administrativement réalisé ? Le libéralisme et la représentativité peuvent-ils brader leurs idéaux sur l'autel d'une gouvernabilité illibérale et autoritaire, issue du modèle napoléonien ? L'interrogation politique, lancinante à compter de 1818, n'est pas surmontée (I) ; elle aboutit en 1821 et 1829 à des solutions de compromis entre deux modèles antinomiques et qui provoquent, pour partie, la chute du régime (II).

I – L'INTERROGATION IRRÉSOLUE

Là où le roi promet un régime libéral, la Charte s'en tient, pour l'essentiel — hormis les allusions du préambule — à un silence pudique quant aux formes administratives de l'État (A). La Restauration va donc être empoisonnée par la question politique de savoir si l'administration centralisée héritée du système napoléonien est antinomique de la Charte ou s'il faut, en d'autres termes, que le libéralisme politique gagne l'administration pour qu'elle soit en conformité avec les idéaux politiques du régime (B).

A – *Constitution et administration : les ambiguïtés de la Charte.*

Alors que la Charte tient la double promesse du régime représentatif (exercice collectif de la puissance législative entre les Roi et les deux chambres) et du libéralisme (titre I relatif au Droit public des français) elle reste muette, à l'instar des constitutions du régime napoléonien, pour ce qui concerne l'administration. *De facto* la Charte, garante du libéralisme politique, doit surplomber politiquement des institutions administratives fondées sur le rejet du libéralisme et du régime représentatif. La première question qui se pose ainsi au régime est de savoir si la division des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif peut s'accommoder d'une administration fondée sur le modèle monocratique d'une prééminence de l'exécutif. Indirectement, la Charte est le lieu de la confrontation entre les deux modèles antinomiques de la Révolution et du régime napoléonien. Lorsque la Charte établit la « Forme du Gouvernement du Roi » elle semble plus proche du modèle constitutionnel — et donc administratif — napoléonien qu'elle ne rendrait hommage à la division des pouvoirs révolutionnaires. Certes « La puissance législative s'exerce collectivement » par le roi — qui a l'initiative exclusive des propositions de loi — et les deux chambres. Mais la prééminence de l'exécutif — legs napoléonien au service de la continuité monarchique — se lit dans le vocabulaire même de la Charte. Comme en

⁶ R. VON THADDEN, *La centralisation contestée. L'administration napoléonienne, enjeu politique de la Restauration (1814-1830)*, Paris, Acte Sud, 1989.

⁷ Charte constitutionnelle du 4 juin. Voir DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 19, p. 59-73.

l'an VIII, le mot de Gouvernement est ainsi venu supplanter celui d'Exécutif qu'employaient les constitutions révolutionnaires. Plus encore, le roi « est le chef suprême de l'État », et c'est à ce titre qu'il « nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État ». Le mot État — employé à deux reprises par un même article — laisse encore supposer que la Charte hérite davantage du système napoléonien centralisé que du système révolutionnaire d'une administration délocalisée et élective. L'administration révolutionnaire n'avait pour cadre que la nation qu'elle visait à concrétiser. À ce titre l'État était un inconnu du constitutionnalisme révolutionnaire. L'administration napoléonienne lui a substitué un État dont les départements, arrondissements et communes ne sont que les réceptacles de sa puissance. Mais lorsque la Charte traite « De la chambre des députés des départements », ne fait-elle pas implicitement référence au modèle révolutionnaire d'une adéquation entre administration et représentation nationale ? Les collèges électoraux, comme en 1791, sont répartis en fonction des départements et, comme sous la Révolution, les départements, en tant que circonscriptions électorales, concourent à révéler des représentants de la nation. Le département qui reçoit les collèges électoraux peut-il continuer d'être, du point de vue de l'État, composé de conseils non élus ? Mettre en harmonie la Charte et l'administration, comme ne tarderont pas à l'exprimer les libéraux, c'est soulever cette interrogation.

Elle peut d'autant plus et d'autant plus aisément surgir que le préambule de la Charte, quant à lui, réveille l'idée de libertés municipales aux fins de justifier le titre même de la Constitution. L'idée de franchises municipales, octroyées par les rois médiévaux, si elle peut faire illusion, présente le risque de réveiller le legs ou l'idée révolutionnaire d'administrations municipales libres de s'administrer par des conseils élus. L'affranchissement des communes que le préambule attribue généreusement à trois rois anciens est aussi le fait de la loi municipale de décembre 1789. Or dans ce dernier système le conseil municipal est affranchi de la tutelle étatique parce qu'il est élu et qu'il élit lui-même son maire. Y a-t-il des communes affranchies dès lors que, conformément au système de l'an VIII, préfet et/ou chef de l'État désignent les maires et en font, en premier lieu, les agents du pouvoir exécutif ? Le préambule, afin de contourner la contradiction, attribue à Louis XIV « presque toutes les parties de l'administration publique » et fait donc endosser à « l'absolutisme » la paternité de la constitution administrative napoléonienne. Ce faisant, le préambule met en tension deux systèmes contradictoires, deux systèmes qui s'excluent, comme en témoigneront les crises politiques majeures provoquées par la question de l'élection ou de la nomination des maires, aussi bien en 1829 qu'en 1877.

B – Libéralisme et administration : la décentralisation comme impératif.

Par contagion, le libéralisme de la Charte ne peut que gagner tôt ou tard l'administration ; cette dernière ne peut être disjointe sans artifice de la Constitution et du régime qu'elle tend à instaurer. L'épisode des Cent jours l'illustre qui donne lieu à une surenchère, de la part des deux monarques, relativement aux références aux idéaux révolutionnaires d'une administration garante d'un régime libéral et représentatif. Par contrecoup, par réaction aux Cent jours, le despotisme napoléonien est fustigé par les libéraux monarchistes ; la décentralisation se trouve ainsi placée pour des décennies au cœur du débat politique.

Pour tenter d'organiser une résistance à « l'usurpateur », Louis XVIII joue la carte de la nation en conférant aux conseils généraux une importance politique qu'ils n'avaient pas eue depuis vingt ans. Du même coup entend-il les sortir de la léthargie politique dans laquelle le Consulat et l'Empire les avait plongé. Du même coup prend-il le risque de jouer 1789 contre 1799, les départements comme défenseurs de la nation n'étant pas le propre du système napoléonien mais celui des idéaux de la Révolution. Par l'ordonnance du 11 mars 1815 « concernant la convocation et la permanence des conseils généraux de départements⁸ ». Comme l'énonce le préambule de l'ordonnance, il « s'agit de défendre la liberté contre la tyrannie [...] et la Charte constitutionnelle contre un monstrueux despotisme ». Or, défendre la Charte, c'est convoquer extraordinairement les conseils généraux (art. 1^{er}) et exiger qu'ils siègent en permanence, comme aux temps de la patrie en danger, « pour l'exécution des mesures de salut public, tant pour l'organisation des gardes nationales, que pour la formation des corps de volontaires » (art. 2). En outre, les conseils généraux, réduits à la débilité politique et administrative depuis l'an VIII, sont « autorisés à prendre toutes les mesures de salut public que les circonstances ou les localités pourront leur suggérer, à la charge de communiquer leurs délibérations aux préfets de départements, qui en rendront compte à notre ministre de l'Intérieur » (art. 3); ils sont enfin priés « d'agir avec l'activité, le patriotisme et la bonne intelligence qui peuvent assurer le succès de leurs efforts » (art. 4). Dans un état de décrépitude politique avancé, la monarchie restaurée n'a d'autre choix que d'insister lourdement sur les bienfaits de son libéralisme ; et pour ce faire elle prend les accents de la Révolution dont elle emprunte jusqu'au vocabulaire⁹.

Napoléon, dans son rôle d'Empereur restauré, n'est pas en reste d'une surenchère libérale qui fait appel aux idéaux révolutionnaires. Outre que l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire soit le calque de la Constitution de juin 1814 ; outre qu'il soit par conséquent contraint de concéder un régime représentatif garant des droits publics et civils, Napoléon est comme obligé, pour faire mieux que Louis XVIII, de donner des garanties contre l'administration nommée, issue de l'ancien modèle monarchique qu'il avait lui-même mis en place. Afin que le libéralisme politique se diffuse sur tout le territoire de la nation, on affronte enfin la question d'une administration locale mise en harmonie avec les principes constitutionnels. Le préambule à l'Acte additionnel se dit prêt à « entourer les droits des citoyens de toutes leurs garanties, à donner au système représentatif toute son extension, à investir les corps intermédiaires de la considération et du pouvoir désirables¹⁰ », *etc.* Promesse immédiatement tenue avec le décret impérial du 30 avril 1815 « relatif à l'élection des maires et adjoints dans les communes dont les municipalités sont à la nomination des préfets¹¹ » (c'est-à-dire celles de moins de 5 000 habitants). Dans toutes ces communes, énonce l'article 1^{er}, « il sera procédé par les

⁸ Ordonnance du Roi concernant la convocation et la permanence des conseils généraux des départements ; voir DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 19, p. 366-367.

⁹ Comme en témoigne encore la « Proclamation du Roi sur les mesures à prendre contre l'invasion du territoire par Bonaparte » du même 11 mars 1815 (DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 19, p. 365-366) où la logique de l'octroi est pour le moins malmenée : « Tous les Français, égaux par la constitution, doivent l'être aussi pour la défendre. C'est à eux tous que nous adressons l'appel qui doit les sauver tous. Le moment est venu de donner un grand exemple ; nous l'attendons de l'énergie d'une nation libre et valeureuse : elle nous trouvera toujours prêts à la diriger dans cette entreprise, à laquelle est attachée le salut de la France ».

¹⁰ Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 23 avril 1815 ; DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 19, p. 404.

¹¹ DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 19, p. 416-417.

habitants ayant droit de voter dans les assemblées primaires, à l'élection des maires et adjoints ». L'élection, ajoute l'article 2, aura lieu « conformément aux dispositions de la loi de l'assemblée constituante sur les administrations municipales, en date du 14 décembre 1789 ». Élire les conseils des administrations locales, afin qu'elles soient représentatives au moins de leurs propres intérêts et qu'elles puissent gérer leurs affaires particulières, comme sous la Révolution : ce sera le projet des idées dites « décentralisatrices » qui vont désormais fleurir. Ce principe électif, afin qu'il y ait adéquation entre Constitution et administration, est d'ailleurs une des préoccupations de la Chambre des représentants lorsqu'elle tente d'imposer, comme le fit le Sénat en 1814, une Constitution au monarque restauré. Dans ce projet du 29 juin 1815, l'administration fait son retour dans les dispositions constitutionnelles, comme aux temps de la Révolution. Le chapitre VII du projet, intitulé sobrement « De l'autorité administrative », opte pour un système mixte et prévoit ainsi, en son article 96, qu'il « y aura pour chaque département, pour chaque arrondissement, pour chaque commune, un conseil élu par les citoyens, et un agent du Gouvernement nommé par lui¹² ». La délibération redevient élective et représentative ; l'exécution reste coulée dans le moule autoritaire de l'an VIII.

Les Cent-Jours ont ainsi en quelque sorte attisé le débat : sous le régime de la Charte, peut-on faire l'économie d'une réforme de l'administration afin de la faire bénéficier des bienfaits du principe électif ? Les légitimistes, tout particulièrement après la dissolution de la Chambre « introuvable », sont les premiers à fustiger la toute puissance de l'État administratif napoléonien¹³. Le grief devient lancinant au sujet de la discussion du budget devant la Chambre : les députés, qui doivent consentir au budget comme garantie d'un régime représentatif et libéral, adressent le reproche au pouvoir de perpétuer des pratiques illibérales issues de l'Empire. Tout particulièrement pour ce qui concerne les communes, dont la liberté est ainsi exaltée comme le veut le préambule même de la Charte. Les légitimistes contestent ainsi que les centimes additionnels, qui devraient être des finances à la disposition des dépenses d'intérêt local, puissent être détournés au profit de l'État comme au temps de l'autoritarisme napoléonien¹⁴. La question de la vente des biens communaux rencontre une pareille hostilité de principe. Une loi du 20 mars 1813¹⁵ contraignait les communes à vendre une partie de ces biens. De façon symbolique, lors de son accession au pouvoir, Louis XVIII avait rendu une ordonnance du 16 juin 1814¹⁶ par laquelle il dédommageait financièrement les communes spoliées par l'État. Lors des sessions législatives de 1815 et 1816, la question de savoir si les communes sont autorisées à vendre leur bien au profit du budget de l'État provoque l'indignation des légitimistes, et tout particulièrement d'un de leur chef de file, le vicomte Louis de Bonald. À la

¹² DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 19, p. 442.

¹³ F. BURDEAU, *Liberté, libertés locales chéries !*, Paris, Cujas, 1983, p. 76 : « Aurait-on fait l'économie des Cent-Jours, la droite sans doute eût revendiqué la décentralisation ; l'évènement en tout cas précipita l'attaque ; il dénudait la gravité, mortelle pour l'avenir monarchique, du système administratif laissé par l'usurpateur. Il fallait l'abattre au plus vite. La droite ultra allait, jusqu'à ce que ses leaders entrent au gouvernement, résolument s'y employer ».

¹⁴ R. VON THADDEN, *La centralisation contestée, op. cit.*, p. 130-140 ; G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société*, tome I (1789-1870), Paris, LexisNexis, 2^e édition, 2014, p. 185.

¹⁵ DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 18, p. 260-265.

¹⁶ DUVERGIER, *Collection, op. cit.*, tome 19, p. 78.

séance du 19 mars 1816, il s'oppose ainsi à l'autorisation législative, pour les communes, de vendre leurs biens. Il le fait en remettant en cause les formes de l'État napoléonien et au nom d'un libéralisme politique qui contraint à reconnaître la liberté communale comme préexistante à l'État. Les communes seraient en quelque sorte de droit naturel, de « petits États domestiques, éléments de l'État public ». Les communes, poursuit-il, « avaient préexisté à la monarchie, elles avaient existé sans l'État, et l'État n'avait pu exister sans elles [...]. Aussi elles avaient reçu de nos rois le bienfait de l'affranchissement, et c'est l'usurpateur qui les a replongées dans la servitude en les dépouillant de la propriété commune qui constitue proprement la communauté. Le pouvoir en France, dans aucun temps et sous aucune forme de gouvernement, n'a pas plus le droit de disposer des biens des communes que la commune de disposer des biens des particuliers¹⁷ ».

Les communes doivent jouir des bienfaits du libéralisme politique au sens où, contrairement aux départements, elles seraient en quelque sorte naturelles. C'est le point de vue que défend Duvergier de Hauranne dans son ouvrage à succès, publié en 1818, *Réflexions sur l'organisation municipale*. Il y préconise l'élection des conseillers municipaux, en ce sens qu'ils ont à délibérer des affaires qui ne concernent pas l'administration d'État. Quant au maire, ses attributions étant doubles (administration locale et agent de l'État), Duvergier préconise un système transactionnel compatible avec les prérogatives du roi, et tout particulièrement l'article 14 de la Charte au terme duquel le roi nomme aux emplois publics. Afin de concilier l'autorité du monarque et les libertés municipales, il est préconisé que les conseillers municipaux dressent une liste de trois noms (et de six noms pour les adjoints) à partir de laquelle le chef de l'État désignera le maire (et les adjoints)¹⁸. Ce discours gagne la « gauche » de l'échiquier politique comme en témoigne la publication de l'ouvrage de Prosper de Barante, en 1821, *Des communes et de l'aristocratie*. À l'instar de Guizot, dont il subit ici manifestement l'influence, Barante souhaite, par le biais de l'élection des conseils locaux, l'émergence d'une aristocratie de la raison, apte à diffuser l'esprit de délibération dans tout le corps de la nation sur le modèle de la délibération au sommet de l'État¹⁹.

II – L'IMPOSSIBLE COMPROMIS

Le gouvernement Richelieu, conscient que le débat sur la décentralisation est en mesure de saper le régime, ou du moins de l'affaiblir auprès de l'opinion éclairée, se résout à réformer l'administration napoléonienne dans un sens favorable à la décentralisation. Entreprise à tout le moins périlleuse en ce qu'elle met face à face deux modèles, ceux de 1789 et de 1799. Le principe électif doit être ainsi tempéré, sous peine de remettre en cause la prérogative royale. Mais l'étai de la centralisation doit être desserré, sous peine de voir l'ensemble des libéraux se dresser contre le pouvoir. Faute de savoir concilier ces deux exigences, la réforme administrative échoue, entraînant avec elle le régime dans sa chute.

¹⁷ *Archives parlementaires*, 2^e série, tome XVI, p. 643.

¹⁸ DUVERGIER DE HAURANNE, *Réflexions sur l'organisation municipale et sur les conseils généraux de département et les conseils d'arrondissement*, Paris, Hacquart, 1818, p. 37 sq.

¹⁹ P. DE BARANTE, *Des communes et de l'aristocratie*, Paris, Ladvocat, 2^e édition, 1821, p. 22-23.

A – L'échec de la réforme de 1821

Sous le second gouvernement Richelieu, le ministre de l'Intérieur Siméon présente à la Chambre un « projet de loi sur l'organisation municipale et départementale » à la séance du 22 février 1821²⁰. Dans son exposé des motifs, le ministre insiste sur la naturalité supposée des communes (avec l'argument historique des cités gauloises romanisées) affranchies de la féodalité par Louis le Gros. Comme il s'agit de renouer la chaîne supposée du temps, le ministre souligne ensuite que « Louis XIV régla ainsi que nous le rappelle le préambule de la Charte, presque toutes les parties de l'administration publique par des ordonnances qui se trouvaient sagement conciliées avec les libertés des communes, les limites dont elles ont besoin pour ne pas tourner au préjudice des communes elles-mêmes ». Mais le ministre ne peut faire l'économie des épisodes de la Révolution et de l'Empire. Au sujet de la Révolution, il admet qu'elle fut le temps de l'élection des conseillers municipaux mais c'est pour regretter l'uniformité du régime municipal (du point de vue des conditions pour être électeur, qu'il juge trop laxistes). Quant à l'Empire, il est caractérisé par la fin du principe électif : « Plusieurs années avant sa chute, le gouvernement impérial nommait les membres des conseils sans aucune condition qui restreignit la latitude de ses choix, et c'est le dernier état ».

Nonobstant le rappel obligé à la monarchie ancienne, le projet de loi doit donc se positionner eu égard aux deux modèles révolutionnaire et napoléonien dont la Restauration hérite. Siméon en fait l'aveu : « La Charte n'y apporta [au dernier état de l'organisation administrative] aucune modification. Ce n'était pas le plus urgent. C'est à mesure que les principes et les avantages du régime représentatif se sont développés dans les Chambres, qu'on a désiré les voir appliquer dans une juste proportion aux administrations. Alors on a réclamé ce qu'on a très improprement appelé l'affranchissement des communes qui, depuis plusieurs siècles sont libres et franches ». Le ministre plaide donc pour les libertés communales, mais c'est à la condition de ne pas mettre en péril l'administration générale et centralisée héritée du modèle napoléonien : « Il est aussi facile que juste de se rendre à ce désir [l'affranchissement] ; mais il faut en même temps leur conserver l'unité du gouvernement et la suprématie d'administration, sous laquelle les administrations inférieures ont à régir ce que l'intérêt général peut abandonner aux intérêts particuliers ». Voilà qui en dit long sur la modestie du projet. Non seulement il ne s'agit que d'une loi d'organisation et non d'attributions (on se contente de faire passer la tutelle du ministre à celle du préfet dans quelques cas), mais encore elle concerne pour l'essentiel l'échelon communal, le ministre n'évoquant qu'accessoirement la question départementale. La seule réforme proposée consiste à faire élire les conseillers municipaux en introduisant une distinction entre les communes rurales (moins de 4 000 habitants où les électeurs sont les plus imposés) et les communes urbaines (plus de 4 000 habitants où les électeurs sont les plus imposés et des notables). « Les conseillers municipaux », expose le ministre, « seront élus directement par l'assemblée de la commune. Les membres des conseils d'arrondissement et de département seront nommés par le Roi sur une liste double de candidats. La raison de cette différence est palpable. Les conseils municipaux sont chargés des intérêts particuliers à la commune. Ils s'en occupent exclusivement ; et quoique l'État pût se ressentir de la mauvaise administration des communes, la marche du gouvernement n'en éprouverait aucune entrave. Il n'en est pas de même des

²⁰ *Archives parlementaires*, 2^e série, tome XXX, p. 135.

arrondissements et des départements, dont l'administration a des effets plus étendus. Le choix de leur conseil ne saurait être exclusivement confié aux influences locales ; le Roi doit y intervenir, dans l'intérêt général de l'État. La présentation des candidats garantit que le choix de Sa Majesté ne pourra porter que sur des hommes jugés les plus propres à soigner les intérêts communs, et qui seront honorés de la double confiance du souverain et de leurs concitoyens ». Suivant le même souci de préserver intacte la prérogative royale et de maintenir une gouvernabilité à tous les échelons de l'administration, le projet de loi fait le choix d'une nomination des maires et adjoints, sans même imposer, du moins pour les communes urbaines, que ces derniers soient choisis parmi les conseillers municipaux. Comment justifier cette reprise des pratiques autoritaires de l'administration napoléonienne ? Pour Siméon, « Le maire qui est le chef de l'administration, qui est en même temps un officier judiciaire, quant à la police, doit être un délégué du souverain administrateur. Par conséquent, dans toutes les communes, soit urbaines, soit rurales, il continuera d'être, ainsi que les adjoints, à la nomination du Roi ».

Loin de désarmer l'opposition de droite à la Chambre, le projet de loi, auquel Villèle était pourtant associé, provoque l'indignation des libéralismes au nom d'un libéralisme constitutionnel incompatible avec l'autoritarisme de l'administration napoléonienne que le projet, pour l'essentiel, reconduirait. Joseph Fiévée dans son *Examen du rapport fait à la Chambre des députés, au nom de la Commission nommée pour le projet d'organisation municipale*, simplifie et radicalise le débat : « La Charte royale tuera-t-elle l'administration buonapartiste, ou l'administration buonapartiste tuera-t-elle la Charte ? La Charte royale nous a été donnée pour que nous fussions libres [...]. L'administration buonapartiste a été créée pour que nous fussions esclaves [...]. Il y a donc un combat ouvert entre la Charte qui veut des libertés et l'administration qui n'en veut pas. Ou la Charte doit succomber, ou l'administration buonapartiste doit disparaître, puisqu'il est impossible qu'une nation existe sous le joug de deux systèmes contradictoires²¹ ».

B – L'échec de la réforme de 1829

Ce n'est pourtant qu'une réforme de l'administration napoléonienne que propose à son tour le Gouvernement Martignac le 9 février 1829²². Mais les idées libérales favorables au municipalisme comme condition du libéralisme politique ont fait leur chemin. D'où le fait que le Gouvernement propose deux lois distinctes, l'une relative à « l'Administration communale », l'autre relative aux « Conseils d'arrondissement et de département ».

Il y était quasiment contraint du fait de l'appel du pied du préambule de la Charte aux chartes de franchise médiévales comme garantie d'une forme de libéralisme politique. La monarchie des temps anciens aurait vaincu la féodalité, ce qui est une façon de relativiser l'apport du 4 août 1789 et de noyer dans le temps long monarchique les réformes administratives récentes, en en attribuant la paternité aux monarques du Moyen Âge. « Le XII^e siècle vit les premiers coups portés à la féodalité. Louis-le-Gros, après l'avoir combattue avec courage par l'épée, sentit que, pour donner à son

²¹ J. FIÉVÉE, *Examen du rapport fait à la Chambre des députés, au nom de la Commission nommée pour le projet d'organisation municipale*, Paris, Le Normant, 1821, p. 5-6.

²² *Archives parlementaires*, 2^e série, tome LVII, p. 64-83.

ouvrage de la force et de la durée, il fallait opposer des intérêts collectifs à des intérêts individuels, et des institutions à l'arbitraire. Aidé dans cette généreuse entreprise par un ministre habile, dont la reconnaissance publique a conservé le nom, Louis-le-Gros, comme depuis un de ses plus illustres successeurs, chercha, dans l'affranchissement de ses sujets, le plus solide appui de sa couronne ; il émancipa de nouveau les communes, et renoua ainsi pour elles *la chaîne des temps* ». L'élection des magistrats municipaux daterait de cette époque : d'où le projet de rétablir le suffrage pour désigner les conseils municipaux. Pour le reste, le maire, « qui n'était guère alors que le premier administrateur de la commune, n'était pas élu directement par les notables. Il était presque toujours nommé par le Roi, sur une liste de candidats présentés par le collège ». D'où le projet de faire nommer le maire par Charles X. Enfin, le projet n'entend pas consacrer une forme de pouvoir municipal, c'est-à-dire d'exalter les compétences propres des communes, ce qui était le cas en 1789. Les communes ne disposent pas de leurs biens comme des personnes privées ; elles en ont le dépôt pour les générations futures. « Les communes ont dû, par une suite naturelle de cette condition, être constamment considérées comme mineures et assujetties aux lois sur la tutelle ».

Pour ce qui est des Conseils généraux, le projet de loi est plus laconique dans la mesure où il s'agit seulement « des associations créées par la législation ». Mais le ministre prend acte qu'on « a demandé constamment, depuis la restauration, que les départements et les arrondissements fussent appelés à choisir les membres de leurs conseils ». Par conséquent il propose l'élection des conseillers, suivant un suffrage censitaire particulièrement strict puisqu'il est plus restreint que celui qui sert à désigner les députés.

Au total, dans ses propos conclusifs, Martignac se situe sur la ligne d'un Guizot ou d'un Barante. L'élection doit permettre à une élite d'occuper sa place au sein d'une société qui se démocratise, ce qui renforcera l'assise de la monarchie constitutionnelle, en ce qu'elle comporte de représentatif. « N'êtes-vous donc pas occupés de cette foule d'hommes instruits, laborieux, actifs, que la publicité avertit et réveille, que leur position sociale, que le sentiment de leur capacité et l'exemple de tant d'élévations tout aussi imprévues que la leur, poussent vers les affaires publiques par tant de chemins différents ? Quel moyen avez-vous de satisfaire à leur naturelle et légitime impatience ? Quelle part pouvez-vous leur donner dans la direction des grands intérêts de l'État ? Ouvrez-leur près d'eux une carrière nouvelle [...]. Ils sont jaloux d'obtenir d'honorables suffrages ; ils veulent être chargés du soin de veiller au bonheur de leurs concitoyens. Donnez-leur le moyen de satisfaire chez eux cette noble ambition, et tracez autour d'eux un cercle honorable au milieu duquel il y ait quelque profit et quelque gloire à rester ».

La suite est connue. La Chambre approuve la libéralisation de l'administration, sa mise en harmonie avec la Charte par la reconnaissance du principe électif. Mais elle réproouve vertement un cens bien trop élevé. Elle discute par ailleurs l'idée selon laquelle le Roi nommerait les maires. Elle attaque enfin l'arrondissement comme administration superflue. La Chambre est gagnée par les idées libérales dont elle use pour défier, à travers son Gouvernement, le Roi. Lorsqu'elle vote l'inversement entre département et communes pour la discussion du projet de loi Charles X retire ledit projet²³. Le régime n'a plus que quelques mois à vivre.

²³ R. VON THADDEN, *La centralisation contestée*, op. cit., p. 270-286.

Grégoire Bigot est Professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut Universitaire de France.