

# Pouvoir administratif et droit public français

## I. Le sens de l'expérience administrative de la Révolution

FRANÇOIS BURDEAU

### *Considérations préliminaires*

L'histoire de l'administration est, en France, une discipline qui s'est considérablement développée depuis le milieu de notre siècle. Dans le sillage de divers colloques, organisés sous l'égide de l'Institut français des Sciences administratives et la IV<sup>e</sup> Section de l'École pratique des hautes études, et à l'instigation de G. Thuillier et J. Tulard, de multiples associations ayant pour objet l'étude historique des différentes branches du service public ont vu le jour, à l'origine d'une littérature toujours plus riche, consacrée à l'histoire des grands corps, de la fonction publique, de la bureaucratie d'État, du fonctionnement du système administratif national sous ses différents aspects<sup>1</sup>.

Dans le domaine de l'histoire administrative comparée, la recherche est encore en pleine expansion<sup>2</sup>. On peut toutefois déplore que les juristes français aient été trop peu nombreux à s'engager, à la suite des travaux pionniers de Pierre Legendre<sup>3</sup>, dans une voie où l'approche historico-juridique

demeure sous-représentée<sup>4</sup>. L'intervention, d'autre part, de nombreux représentants de la haute administration dans les champs des études historiques a conféré, à l'occasion, à la production en ce domaine un style hagiographique qui n'a pas sa place

Publichiamo la prima delle quattro conferenze tenute dal prof. François Burdeau presso il Laboratorio "A. Barnave" dell'Università di Macerata. Le altre tre appariranno nei prossimi numeri.

<sup>1</sup> L'Association pour l'Histoire de l'Administration française publie un «Bulletin» annuel ou bisannuel, qui recense les différentes publications en cette matière. La dernière livraison porte le n° 16 et couvre la période 1994-95. Pour une bibliographie générale, v. François Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Montchrestien, 1994<sup>2</sup>, p. 14.

<sup>2</sup> En témoigne la revue «Annuaire d'histoire administrative européenne», dont le n° 8 est paru en 1996.

<sup>3</sup> Voir son *Trésor historique de l'État en France*, Paris, Fayard, 1992, qui est une réédition du classique *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, Paris, Puf, 1968.

<sup>4</sup> Cette lacune est en partie comblée par l'existence d'une école de jeunes juristes italiens, dont les remarquables travaux portent sur l'histoire administrative française aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. Ainsi: Luigi Lacchè e Stefano Mannoni, dont les œuvres sont citées dans les développements qui suivent.

dans des travaux prétendument scientifiques. Il reste que l'on connaît de mieux en mieux l'évolution de toutes les composantes de la fonction administrative depuis l'Ancien Régime jusqu'à nos jours.

Si l'approche historique des phénomènes administratifs, conduite dans un esprit sociologique, ou selon les méthodes de la science politique, a mobilisé de nombreuses énergies et continue à nourrir une abondante production, il n'en va pas de même pour l'étude du droit administratif. Longtemps, parce que l'on doutait de l'existence d'un véritable encadrement juridique de l'action administrative avant 1789, la recherche tournée vers l'Ancien Régime n'a guère abordé d'autres thèmes que ceux relevant de l'histoire proprement institutionnelle.

Ce fut le mérite majeur des travaux de Jean-Louis Mestre que d'avoir attiré l'attention sur la présence fort ancienne de principes et de normes, dont l'observation était requise de la part des agents de la puissance publique, et dont beaucoup préfigurent les dispositions accueillies par le droit administratif contemporain<sup>5</sup>. Les archives révolutionnaires, à leur tour, commencent à être dépouillées, dont les témoignages font progresser nos connaissances sur les modes du règlement du contentieux administratif et les normes retenues par ses juges à l'époque du droit intermédiaire<sup>6</sup>.

Pour la période ultérieure, la longue abstention des historiens du droit a laissé libre un champ que les administrativistes, jusqu'à une époque récente, ont été les seuls à explorer. On doit aux recherches de ces spécialistes du droit positif en visite dans le passé de nombreux ouvrages, dont certains ont fait date<sup>7</sup>. Une triple circonstance a cependant trop fréquemment affecté ces analyses de non-historiens d'un fort coeffi-

cient d'approximation et parfois même d'inexactitude. D'abord, dans la mesure où elles ont tendance à privilégier les aspects techniques de la question envisagée, sans prendre assez en compte la singularité de l'environnement politique, social, administratif de chacun des moments de cette histoire. Dans la mesure ensuite où elles prennent la forme, le plus souvent, de recherches segmentaires orientées vers un chapitre particulier de ce droit.

Ce genre d'approche interdit que soient mises en lumière les particularités les plus significatives du système juridique propre à l'administration aux différentes étapes de son histoire. Enfin, puisqu'en général l'intérêt se porte moins sur l'état passé du droit que sur la genèse de ses règles modernes, l'habitude s'est prise de reproduire une sorte de lecture officielle de l'histoire, propice à l'enracinement de légendes diverses.

On ne peut que souhaiter dès lors le développement de travaux axés sur l'étude du droit administratif depuis la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, conduites dans l'esprit qui doit être celui de l'historien, c'est-à-dire qui tiennent compte de la totalité des éléments, idéologiques et matériels, qui singularisent chaque phase de l'évolution historique. C'est à cette ambition que répondent les

<sup>5</sup> Citons parmi une œuvre abondante sa thèse: *Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime: le contentieux des communautés de Provence*, Paris, L.G.D.J., 1976 et son *Introduction historique au droit administratif*, Paris, Puf, 1985.

<sup>6</sup> La thèse de S. Ségala vient d'être publiée aux Presses Universitaires d'Aix-Marseille: *L'activité des autorités administratives départementales des Bouches-du-Rhône de 1790 à 1792*, 1997.

<sup>7</sup> Je songe aux thèses de J. Chevallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Paris, L.G.D.J., 1970; et de P. Sandevor, *Étude sur le recours de pleine juridiction*, Paris, L.G.D.J., 1964.

quatre chapitres de ce petit ouvrage. Son titre reprend celui qu'avait retenu Henri Chardon pour exposer son projet de réforme des administrations centrales<sup>8</sup>. Il ne s'agit évidemment pas de cela ici; mais de retracer l'histoire du régime juridique assigné aux manifestations de la puissance publique, dans l'exercice de ses fonctions de police et de gestion des services publics.

Après avoir analysé le processus qui, du début à la fin de la Révolution, a conduit ce pouvoir d'un statut de quasi-autonomie à celui d'attribut de l'Exécutif, il faudra présenter les étapes de sa subordination à la loi et au droit. Le Consulat puis l'Empire ont eu incontestablement le souci d'un exercice correct de la puissance? Cependant, si la dictature d'esprit militaire a promu les vertus de la discipline, elle a simultanément encouragé les manifestations d'arbitraire.

Le rétablissement de la puissance ministérielle, sous la Restauration, a ouvert un vaste champ au pouvoir discrétionnaire, au point de conférer aux autorités publiques une forme de souveraineté, faiblement tempérée par la présence de droits opposables à leur action et l'obligation de ne point enfreindre les dispositions légales les plus contraignantes. L'examen de la jurisprudence élaborée par le Conseil d'État de Napoléon III, enfin, met en lumière les principes fondamentaux qui servent de ressort au droit administratif du XIX<sup>ème</sup> siècle: garantir la sûreté du Pouvoir, en combattant tout dérapage qui le discrédite, et régulariser son cours sans le freiner à l'excès, en l'astreignant à un régime juridique taillé à la mesure de ses intérêts. En cela s'aperçoit la permanence d'une tradition, qui s'enracine dans les siècles de la monarchie absolue des Bourbons, et demeure vivace par delà la rupture de la grande Révolution.

\* \* \*

Il est toujours tentant, lorsque l'on considère l'œuvre institutionnelle des révolutionnaires, de chercher à la situer par rapport aux réalités d'Ancien Régime, afin d'apprécier l'ampleur des innovations et la puissance des traditions. Cette problématique de la continuité et des ruptures ne manque pourtant pas d'être d'un maniement délicat. C'est vrai dans le domaine de l'histoire administrative comme ailleurs.

La plupart des réformes opérées par la Constituante peuvent être en effet présentées sous l'angle de la discontinuité, ou bien s'interpréter comme l'aboutissement d'un mouvement enclenché avant 1789, mais contrarié jusqu'alors par les blocages de la vieille société. De même, qui se situe au terme de la décennie révolutionnaire aura souvent tendance à minimiser les changements intervenus — par exemple en ce qui concerne la centralisation ou les figures de l'État financier — pour souligner les résurgences des formes de l'administration monarchique au point de réduire toute la période à l'état de parenthèse quelque peu stérile.

Ce n'est pas ce type d'approche que nous voudrions reprendre ici, mais tenter de faire ressortir la leçon majeure que dégage le spectacle d'expériences faites pendant dix ans dans le domaine de l'administration. Car il est sûr que la succession de réformes opérées depuis la première année de l'Assemblée Constituante jusqu'au Directoire exprime une certaine logique.

Une dynamique est à l'œuvre, qui entraîne le système administratif à prendre une configuration progressivement plus éloi-

<sup>8</sup> Henri Chardon, *Le Pouvoir administratif*, Paris, Perrin, 1911.

gnée de celle qu'avaient entrepris de bâtir les premiers acteurs du nouveau régime. Quelle est la nature de cette dynamique? Il semble que le mot étatisme la caractérise au mieux. Comprenons par là la tendance à l'appropriation par des organes intégrés à l'appareil de l'État de l'ensemble des activités administratives. C'est bien ainsi que se présente l'organisation directoriale: l'administration est devenue le levier grâce auquel l'État tente de maîtriser la collectivité nationale, en prenant en charge à tous les niveaux du territoire la gestion des affaires.

Or, il n'est pas sans intérêt de démontrer un processus qui a conduit de la sorte à la reconstitution de l'État administrateur. Tel n'était certes pas le projet des Constituants qui, en identifiant plus nettement qu'auparavant la fonction administrative, en ont simultanément consacré l'autonomie. Quelles considérations furent-elles alors assez puissantes pour entraîner l'étatisation d'une fonction jusqu'alors nationalisée? L'Exécutif, en tout cas, qui fut le bénéficiaire de cette mutation, en détournant à son profit l'ancienne autonomie des fonctions administratives, put s'affirmer comme un véritable pouvoir.

\* \* \*

Si l'Ancien Régime finissant connaissait le mot administration, dans son acception moderne, la pensée juridique de ce temps, c'est bien connu, éprouvait beaucoup de mal à appréhender la spécificité d'une fonction administrative. L'emploi de l'expression «administration pure»<sup>9</sup> témoignait sans doute de ce que les esprits percevaient la dualité des tâches imparties aux agents de la puissance publique: accomplir des actes

pour le service du roi et du public, et vider le contentieux né de cette activité.

Il reste que l'action administrative était tout uniquement envisagée selon un modèle de nature juridictionnelle. La tradition allait dans ce sens, qui ne voyait d'autorité que dans la justice. La confusion des pouvoirs entre les mains du roi, de même que les attributions de police laissées aux officiers judiciaires et le fait que des autorités aussi essentielles que les intendants étaient des magistrats, contraignaient une prise de conscience nette de la singularité des actes d'administration. Dépourvus d'une identité propre, ils n'étaient qu'une modalité de l'action juridictionnelle. La substitution d'une monarchie administrative au traditionnel État de Justice ne s'était ainsi accompagnée d'aucun bouleversement dans les conceptions anciennes des manifestations de la puissance.

La Constituante rompit avec ce genre d'errements<sup>10</sup>, même si la force de l'habitude fut telle que certains actes purement administratifs des fonctionnaires locaux continuèrent à être qualifiés de «jugements»<sup>11</sup>. Désormais, une fonction administrative, ou plutôt des fonctions administratives, sont identifiées qui, certes, ne sont pas clairement définies mais sont irréductibles à d'autres expressions de la puissance publique.

Aussi indéterminée soit-elle, cette individualisation procède d'abord d'une nouvelle définition de la justice qui rompt avec

<sup>9</sup> Voir le passage du *Mémoire fait en 1769 par le chancelier de Maupeou*, cité par Michel Antoine, *Le Conseil du roi sous Louis XV*, Paris, Droz, 1970, p. 428.

<sup>10</sup> Voir, sur l'identification d'un concept indéterminé d'administration publique, la thèse de J. Guglielmi, *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française de la Révolution à l'arrêt Cadot (1789-1889)*, Paris, L. G. D. J., 1991, p. 30 ss.

<sup>11</sup> Voir, S. Ségala, *L'activité des autorités administratives départementales des Bouches-du-Rhône de 1790 à 1792*, Aix-Marseille, Presses universitaires, 1997, p. 269.

## Burdeau

l'appréciation traditionnellement extensive d'une fonction dont la "police" semblait une composante naturelle. Justice et administration, chez les révolutionnaires, constituent deux activités parfaitement hétérogènes. Une déclaration bien connue de Thouret devant ses collègues de l'Assemblée, le 24 mars 1790, en fait clairement foi:

Le second abus qui a dénaturé le Pouvoir judiciaire en France étoit la confusion [...] des fonctions qui lui sont propres, avec les fonctions incompatibles et incommutables des autres pouvoirs publics. [...] Rival du Pouvoir administratif, il en troublait les opérations, en arrêtoit le mouvement et en inquiétoit les agents. [...] Les ministres de la justice distributive ne doivent point se mêler de administration dont le soin ne leur est pas confié.<sup>12</sup>

Le fameux article 13 du titre II de la grande loi judiciaire des 16-24 août 1790 consacra cette nouvelle délimitation de l'acte de juger, en disposant que «les fonctions judiciaires sont distinctes [...] des fonctions administratives».

Avant même que fût affirmée cette hétérogénéité des fonctions judiciaires et administratives, la mise en place du nouveau système d'administration territoriale par les lois des 14 et 22 décembre 1789 avait été l'occasion de reconnaître l'existence de «fonctions administratives», puisque, comme le rappelle la constitution de 1791 (Titre III, ch. IV, section II, art. 2), c'est pour exercer ce genre d'attributions qu'une hiérarchie de corps est instituée. Or, il vaut de rappeler qu'en raison tant de principes largement partagés que de la nature de la conjoncture politique, cette individualisation d'une catégorie de responsabilités destinées à pourvoir aux intérêts publics s'est opérée conjointement avec la reconnaissance d'une large autonomie.



*Membre d'Administration départementale*

Ce privilège reconnu aux détenteurs des fonctions administratives de jouir d'une forte indépendance s'aperçoit d'abord dans les rapports qu'ils entretiennent avec les autorités supérieures de l'État. Dans le système de l'Assemblée Constituante, l'administration territoriale incombe à des élus de la Nation, sur lesquels les pouvoirs nationaux disposent d'une autorité mal assurée. L'appareil d'État est réduit à sa plus simple expression et ses ramifications dans les localités ont été cisailées. Administrer apparaît comme une activité du ressort naturel des citoyens eux-mêmes.

Une telle nationalisation de la fonction administrative n'est que la conséquence de la

<sup>12</sup> Discours de M. Thouret à l'Assemblée Nationale, en ouvrant la discussion sur la nouvelle organisation du Pouvoir Judiciaire. Séance du 24 mars 1790, à Paris, chez Baudouin, (s. d.), pp. 3-4.

restauration du droit. L'idée était ancienne. On la trouve exprimée, depuis le début du siècle, dans les projets élaborés par des traditionalistes tels que Fénelon, Saint-Simon, Boulainvilliers et à un moindre égard Montesquieu. L'absolutisme, à leurs yeux, n'est pas seulement une pratique aux effets détestables; il est encore attentatoire au droit de la nation à être gouvernée par ses protecteurs naturels que sont les grands du royaume. Ils aspirent, comme l'écrit Fénelon, à un retour «aux lois fondamentales et aux coutumes constantes qui avaient force de loi pour le gouvernement général de la nation»<sup>13</sup>.

Le projet, que l'on peut appeler bourgeois, défendu moins par d'Argenson, que le marquis de Mirabeau, les physiocrates, Necker enfin, ne fonde pas la réforme administrative désirée sur des considérations de cette nature. Ce n'est pas au nom du droit des collectivités à être maîtresses des affaires communes qu'on réclame l'établissement d'assemblées locales élues, mais simplement dans le dessein de rendre l'administration plus efficace et de favoriser l'essor du sentiment de l'intérêt général. La création par Necker d'administrations provinciales, qui fonctionnèrent dans le Berry (1776) et la Haute-Guyenne (1777), comme la grande réforme réalisée par Loménie de Brienne en juin 1787, est l'expression, bien que mutilée, de cette philosophie.

A la veille de l'effondrement de l'Ancien Régime, en revanche, les patriotes — Brissot, Condorcet, Rabaut-Saint-Etienne — renouent avec une approche de la réforme administrative en termes de droit de la nation. Cette nation n'est certes plus celle des aristocrates libéraux et le droit qu'ils brandissent est naturel et non plus historique. A leurs yeux, en tout cas, le rétablissement des citoyens dans la jouissance de leur

liberté implique la généralisation d'élections pour désigner les corps en charge de toute l'administration intérieure du pays<sup>14</sup>. Nombres de Cahiers de doléances au même moment ne s'expriment pas autrement<sup>15</sup>.

Lorsque furent débattues, dans les derniers mois de 1789, les lois d'organisation administrative, personne n'émit le moindre doute sur la légitimité d'un recrutement électif. Toute autre procédure aurait semblé une insupportable atteinte aux prérogatives naturelles du citoyen. Dans une note à la Cour, Mirabeau porte témoignage de ce qui est perçu comme une évidence, quand il remarque qu'alors même que la contre-révolution fût victorieuse, il conviendrait encore de laisser aux citoyens le libre choix de leurs administrateurs<sup>16</sup>.

Tant que dura la monarchie, à ce principe incontesté du droit des citoyens à s'administrer par l'entremise de mandataires se sont jointes des raisons d'ordre conjoncturel. La hantise de paraître perpétuer les conduites arbitraires des intendants a ainsi interdit de placer, auprès des corps administratifs et des municipalités, un agent désigné par le pouvoir central. Et, en un temps où les patriotes redoutent le retour au «despotisme ministériel» tant décrié avant 1789, la liberté accordée aux fonctionnaires élus se pare du mérite d'opposer d'innombrables contre-pouvoirs aux vellétés autoritaires du gouvernement.

Dans une telle conjoncture, l'administra-

<sup>13</sup> *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, in *Œuvres*, J.-A. Lebel, 1820-1830, XXII, p. 289.

<sup>14</sup> Voir François Burdeau, *Liberté, libertés locales chéries! L'idée de décentralisation administrative des Jacobins au Maréchal Pétain*, Paris, Cujas, 1983, p. 21 ss.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 27 ss.

<sup>16</sup> A. de Bacourt, *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de la Marck, pendant les années 1789, 1790, 1791*, Paris, 1851, II, p. 434.

## Burdeau

tion prend la forme d'une sorte de quatrième pouvoir. Tout en repoussant les thèses maximalistes d'un Brissot ou d'un Bancal des Issarts, reprises au début de 1790 par les districts parisiens, qui postulaient la reconnaissance d'une véritable souveraineté municipale<sup>17</sup>, les Constituants ont ainsi consacré dans la loi l'idée d'un «pouvoir municipal», de nature domestique, dans le domaine des affaires propres aux communes. De même, l'usage fréquent au début de la Révolution de l'expression «pouvoir administratif», sous la plume autant des défenseurs du nouveau régime que de ses adversaires, révèle-t-il la victoire d'une conception quasiment autonome de la fonction administrative.

Certes le nationalisme des patriotes impliquait-il que fût établie une articulation entre les corps locaux et les grands pouvoirs de la nation. L'Exécutif était tout désigné pour remplir cet office. Thouret, puis Target, défendirent sans relâche à la fin de 1789 les droits du pouvoir exécutif sur les municipalités et les administrations de district et de département.

Les lois de décembre 1789 et celle des 15-27 mars 1791 fixèrent les modalités de la subordination, auxquelles six des huit articles de la section consacrée à l'administration intérieure dans la constitution du 3 septembre sont réservés. Cependant, derrière le roi et ses ministres, se profile l'Assemblée Nationale. C'est au corps législatif que le roi réserve le pouvoir de destituer les conseils de département et elle invite même les corps départementaux à dénoncer devant lui les ordres du roi qui leur paraîtraient contraires aux lois. Ainsi qu'il apparaît dans quelques Cahiers de doléances, une fois nationalisée, l'administration avait vocation à échapper à l'Exécutif pour tomber sous l'autorité supérieure de la représentation

nationale. Voilà qui ne pouvait qu'entraver l'action du ministère.

D'autres considérations éclairent l'indépendance que, simultanément, l'administration a acquise par rapport au pouvoir judiciaire. Résolus à mettre fin aux pratiques de l'Ancien Régime, les Constituants ont élevé une cloison presque étanche entre les deux instances, permettant à l'administration de bénéficier d'une sorte d'immunité progressivement plus complète.

Dès la loi municipale du 14 décembre 1789, les juges ne peuvent connaître des «délits d'administration», commis par les officiers municipaux, qu'une fois que le département aura jugé l'infraction suffisamment grave pour autoriser leur saisine (art. 61). La loi du 22 décembre de la même année installe les fonctionnaires des districts et départements dans une situation d'isolement encore plus nette, en disposant qu'«ils ne pourront être troublés dans l'exercice de leurs fonctions par aucun acte du pouvoir judiciaire» (Section III, art. 7).

Aux termes de la loi des 16-24 août 1790, qui pose le principe d'une séparation radicale des fonctions administratives et judiciaires, les juges se voient interdits de citer devant eux les administrateurs pour faits de leurs fonctions. Quant à la loi des 7-14 octobre 1790, non seulement elle reprend et précise cette règle, mais encore dépossède les tribunaux de leurs anciens droits de censure des actes administratifs entachés d'incompétence<sup>18</sup>. Et, pour réprimer les dépassements de fonctions commis par les juges de paix et de district, l'Assemblée décida le

<sup>17</sup> Voir Sigismond Lacroix, *Actes de la commune de Paris pendant la révolution*, Paris, L. Cerf, 1894-1914, I (1894); II (1895).

<sup>18</sup> Voir Jean-Louis Mestre, *La signification de la loi des 7-14 octobre 1790*, «Études et documents du Conseil d'État», 43, 1992, p. 281 ss.

16 août 1791 (disposition reprise par la constitution: Titre III, Ch. IV, art. 67) que «le ministre de la Justice dénoncera au tribunal de cassation, par la voie du commissaire du roi, les actes par lesquels les juges auraient excédé les bornes de leur pouvoir».

Exclus du contrôle de la régularité de l'action des fonctionnaires publics; tenus à ne sanctionner leurs infractions qu'après autorisation de leur hiérarchie, les juges ont été encore laissés à l'écart de litiges occasionnés par leurs opérations. Si pendant de longs mois, la question du contentieux administratif ne fût pas réglée et suscita des projets d'inspiration diverse, quelques dispositions arrêtées avant l'automne 1790 préfigurent la solution qui allait finalement être retenue. Ainsi, la loi municipale du 14 décembre 1789 (art. 60) dirige-t-elle vers les directoires départementaux les plaintes des citoyens lésés par quelques actes des corps municipaux.

Dans le même ordre d'idées, les lois des 6-13 juin et 30 juin-2 juillet 1790 attribuent aux assemblées départementales la connaissance des requêtes des contribuables en modération ou décharge de leur cote d'imposition; et l'instruction du 16-20 août 1790 confie aux directoires des départements le contentieux des élections locales. Des fonctions contentieuses s'adjoignent ainsi, dans les attributions de certains fonctionnaires, à l'administration pure, à l'instar de ce qu'il en était en matière de police pour les officiers municipaux (lois des 20 mars-20 avril 1790 et 16-24 août 1790)<sup>19</sup>.

La loi des 6, 7-11 septembre 1790 s'inscrit dans le prolongement de ce mouvement, en dirigeant le contentieux des contributions directes, celui né des marchés et dommages de travaux publics, vers les directoires de district et de département.

C'était perpétuer la tradition de l'admini-

nistrateur-juge. N'exagérons cependant pas le conformisme des Constituants. Dans la définition du contentieux administratif les innovations sont sensibles: la répression des contraventions de voirie, le contentieux des eaux et forêts, de la monnaie, surtout celui des contributions indirectes, sont restitués à l'autorité judiciaire. Il n'est plus question non plus que les administrateurs exercent comme autrefois la moindre fonction répressive — hormis en matière de police municipale — et la pratique des évocations si fréquente auparavant est expressément bannie. La substitution, d'autre part, de collèges élus et qui plus est pour un bref laps de temps, à l'administrateur unique d'antan, écartait le péril d'une justice partielle et désinvolte dont on suspectait les bureaux des intendants.

Il demeure que cette remise d'attributions juridictionnelles à des corps administratifs pouvait sembler transgresser le grand principe de la séparation des pouvoirs, en rompant avec les leçons de la philosophie du siècle, pour qui l'avènement de la loi postulait l'existence d'un seul et unique ordre juridictionnel.

Comme le suggère l'absence de motivations explicites, ce sont des considérations purement pratiques qui ont déterminé le choix des Constituants. En matière d'impôts directs, de dommages occasionnés par des travaux publics, d'exécution de marchés d'ouvrages, la rigidité judiciaire risquait d'être préjudiciable à l'intérêt collectif. Il imposait qu'une place fût faite à l'équité, à l'"arbitraire", c'est à dire à l'appréciation discrétionnaire d'autorités capables de faire la balance entre la sollicitude due envers les intérêts privés et la prise en compte de

<sup>19</sup> Sur les incertitudes des frontières entre police contentieuse et police administrative, voir Stefano Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè, 1994, I, p. 440 ss.



## Burdeau

l'intérêt public. Ce calcul aboutissait à ce que, après avoir monopolisé les tâches administratives, les fonctionnaires se trouvaient encore investis du jugement de réclamations que leur exécution soulevait.

Dans l'exercice de ces fonctions contentieuses, les corps administratifs étaient sans doute soumis au contrôle du pouvoir hiérarchique, en raison de l'absence d'une nette distinction entre leurs sentences et leurs actes d'administration pure. Dans un cas comme dans l'autre, cependant, l'Exécutif devait éprouver bien des scrupules à censurer des corps, forts de la légitimité que leur conférait l'élection. En tout cas, avant le Directoire, le gouvernement semble étranger au règlement des conflits d'attribution. Certes, dans les premiers temps de la période révolutionnaire, le Conseil du roi tranche, dans le droit fil des pratiques de l'Ancien Régime, les contestations de cette nature nées antérieurement à l'été 1789. A partir du moment où elle(s) concernent les nouvelles institutions créées par la Constituante, c'est à l'Assemblée que l'on s'adresse par la voie de pétitions. La disposition votée le 16 août 1791, qui conférait au Ministre de la Justice le pouvoir de dénoncer au Tribunal de cassation les actes judiciaires entachés d'excès de pouvoir, visait sans doute aussi à résoudre les querelles de compétence contentieuse.

Quoi qu'il en soit, au moment même où elle affirmait l'hétérogénéité des fonctions administratives par rapport à toutes autres, l'Assemblée Constituante en était venue à établir un pouvoir administratif, non seulement mal arrimé aux autorités centrales de l'État, mais encore préservé des intrusions des juges, en ce qui concerne tant le contrôle des manifestations de sa puissance que les contestations nées de nombre de ses opérations.

\* \* \*

Cette quasi-indépendance ne survécut pas à la radicalisation du cours révolutionnaire. De pouvoir qu'elle était, l'administration devient bientôt l'instrument de la politique arrêtée par les instances supérieures de l'État, avant de tendre à devenir sous le Directoire le bras du pouvoir exécutif.

Tant qu'elle s'était trouvée dans l'opposition, l'extrême-gauche avait été le défenseur le plus ardent de l'autonomie des corps administratifs face au pouvoir central. Au temps de l'Assemblée Constituante, c'est la droite qui est centralisatrice. Une bonne administration, disait ainsi Bangy de Puyvallée le 16 novembre 1789, suppose que

l'action partie du centre se porte sans effort vers toutes les extrémités, et qu'une action sagement combinée se fasse sentir, sans aucun choc, des extrémités jusqu'au centre.

Achard de Bonvaloir, le 28 septembre de la même année, avait proposé à l'Assemblée qu'elle décrète que

le roi est le chef de toutes les municipalités du royaume [...] comme faisant partie essentielle du pouvoir exécutif dont l'Assemblée Nationale l'a déclaré chef suprême par son décret du 23 septembre.

Les plus avancés des révolutionnaires ne pouvaient l'entendre ainsi. Defermon, Lanjuinais, Reubell, Populus réclamèrent l'ajournement du projet de décret débattu le 23 novembre 1789, qui disposait que

les assemblées administratives étant instituées dans l'ordre du pouvoir exécutif seront les agents de ce pouvoir; dépositaires de l'autorité

du roi comme chef de l'administration générale, elles agiront en son nom et sous ses ordres et lui seront étroitement subordonnées.

Reubell, une nouvelle fois, proteste le 3 décembre 1789 contre l'article de la future loi sur les corps administratifs, qui soumet les délibérations des départements sur des entreprises nouvelles à l'autorisation du roi. Robespierre, à son tour, combat le 22 février 1790 le projet de décret, présenté par le centre-droit Malouet deux jours auparavant, ainsi conçu:

Tous les corps administratifs et militaires sont sous la dépendance immédiate du pouvoir exécutif et doivent obéir au monarque.

Et, lors de la discussion sur le texte qui deviendra la loi des 15-27 mars 1791, Buzot, Robespierre, Pétion demanderont l'ajournement. Le même combat fût encore repris par l'extrême gauche à l'encontre du projet débattu en avril, prévoyant l'établissement au sein du ministère de l'Intérieur d'une section chargée entre autres des «détails relatifs au maintien du régime constitutionnel touchant les corps administratifs et les municipalités».

Une fois au pouvoir, les Montagnards, dans la logique de l'œuvre qu'ils s'étaient assignés, firent prévaloir des vues radicalement opposées à celles qu'ils avaient défendues jusqu'alors. L'autorité au centre, d'abord, fût restaurée; au profit dans un premier temps du Conseil Exécutif créé le 15 août 1792 et formé de la réunion des six ministres, jusqu'à ce qu'il soit, depuis janvier 1793, concurrencé par les divers comités de la Convention, surtout le comité de Sûreté générale et le comité de Salut public. Ce dernier, à compter de la fin de juillet 1793 quand Robespierre y accède, diffuse son autorité sur quasiment l'ensemble de l'ad-

ministration et s'impose aux conventionnels. Lorsque le 1<sup>er</sup> avril 1794, les ministères furent supprimés, les douze commissions exécutives qui les remplacent deviennent de simples bureaux au service de ce comité.

Reconstitué au centre, le pouvoir exécutif, en vertu des principes du gouvernement révolutionnaire, de s'imposer partout, sans retard ni déviation. Une triple voie dans ce dessein fût suivie. La première consista à s'assurer de l'obéissance de tous, en réservant l'exercice des fonctions administratives aux seuls patriotes orthodoxes. Telle fût la raison d'être des épurations destinées, depuis le début de 1793 à «régénérer» les corps administratifs et les municipalités. La reconnaissance d'attributions administratives à diverses formations d'origine plus ou moins spontanée, sociétés populaires, comités de surveillance, armées révolutionnaires, du moins tant qu'elles furent politiquement sûres, relève d'une inspiration analogue.

Le second procédé consista à perfectionner la «surveillance» des fonctionnaires et à rendre plus réelle leur dépendance envers le centre gouvernemental. La loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) détailla les techniques adéquates à cet objectif, en affaiblissant l'administration départementale, en créant des agents nationaux, dans les districts et les municipalités, avoués par la Convention et en imposant à tous ces niveaux l'envoi d'un rapport décadaire à l'administration supérieure.

Troisième volet enfin de la politique du gouvernement révolutionnaire: la concentration des responsabilités. Les comités de la Convention s'immiscent dans les détails administratifs les plus infimes; les représentants en mission se substituent aux armées et dans les départements aux autorités ordinai-

## Burdeau

res. Dans le domaine crucial des subsistances, de pléthoriques services centraux dirigent l'énorme machine du ravitaillement des personnes civiles et des soldats.

Un nouveau vocabulaire est forgé pour rendre compte de ce nouveau régime: «centralité» apparaît en 1793<sup>20</sup>; un an plus tard, c'est au tour de «centraliser», «centralisation»<sup>21</sup>:

C'était — nous dit Fréron du substantif — l'expression favorite de Barère et de Couthon. Ces idées excitaient le vertige, l'enthousiasme; c'était la découverte de l'attraction, on résolvait avec ce seul mot le problème du monde...<sup>22</sup>

Il est difficilement contestable que la gravité des périls qu'affrontent les gouvernements n'a pas été indifférente au déploiement de ce qui est resté dans l'histoire sous le nom de centralisation jacobine. Mais il y a autre chose encore: le jacobinisme, en effet, exprime une conception des choses d'une grande constance. C'est la tendance à réduire le multiple à l'unité; c'est l'amour de l'homogénéité, le refus de la diversité, de la différence; c'est la religion de l'identité.

Dans le domaine social, l'identité c'est l'égalité au moins d'apparence, et les Jacobins demeurèrent fidèles à cette valeur. En matière de comportement, l'identité c'est la confusion des vertus privées et publiques; et ce n'est pas un hasard si l'un des titres de Robespierre à devenir le grand homme des Jacobins était de paraître personnellement irréprochable.

Dans le domaine administratif, enfin, l'identité c'est le refus d'admettre l'existence d'une catégorie d'intérêts publics qui soient autres que ceux de la nation tout entière. Entre les intérêts privés, auxquels participent ceux qui s'inscrivent dans la sphère du pouvoir municipal, et les intérêts



*Membre d'Administration municipale  
(gravure satirique anglaise)*

collectifs qu'interprètent les pouvoirs nationaux, il n'y a, à leurs yeux, aucun niveau intermédiaire. Certains vont, dans cette optique, jusqu'à demander la suppression de toute circonscription qui s'interpose entre la commune et l'État<sup>23</sup>. Ils renvoient ainsi de la France l'image d'une totalité compacte, où ce qui est régional est par là même national et où l'intérêt de chaque partie est réductible à celui du tout.

Nier l'hétérogénéité des intérêts, c'était à la limite répudier la géographie responsable des diversités. De fait, on alla jusque là. Le 24

<sup>20</sup> Le mot apparaît à la Convention chez Billaud-Varenne le 28 brumaire an II (18 novembre 1793), chez Danton le 3 frimaire an II (23 novembre 1793), chez Barère encore le 5 frimaire (25 novembre); chez Couthon le 14 frimaire (4 décembre).

<sup>21</sup> Barère, le 14 messidor an II (2 juillet 1794); Thibadeau, le 20 floréal an III (10 mai 1795).

<sup>22</sup> Convention, le 21 floréal an IV (9 mai 1796).

<sup>23</sup> Ainsi, à plusieurs reprises, Chabot aux Jacobins de Paris (v. Alphonse Aulard, *La société des jacobins*, Paris, Jouaust, Noblet, Quantin, 1892, IV, *passim*); Wriot dans son projet de constitution (v. Archives Parlementaires, t. LXII, p. 574 ss.).

avril 1793, Saint-Just lit à la Convention un projet de constitution qui comporte l'article suivant: «la division de l'État n'est pas dans le territoire; cette division est dans la population; elle est établie pour l'exercice du droit du peuple et l'unité du gouvernement». Guffroy et Thirion défendaient les mêmes conceptions<sup>24</sup>. Les différences de lieu ne doivent pas entrer en ligne de compte. La France n'est qu'un seul peuple dont les subdivisions ne se justifient que pour les besoins de l'administration et du gouvernement:

Les Républicains — lit-on dans un journal jacobin de l'an II — ne sont ni de Lyon ni de Paris, ni d'aucune cité ni d'aucun département; ils sont français<sup>25</sup>

Cette volonté d'intégrer la partie dans le tout, en la réduisant au rang de simple fraction de la masse civique, transparait dans la constitution montagnarde de l'an I. Alors que celle de 1791 mentionne la «division du royaume», suivie en cela par le projet constitutionnel girondin et la constitution de l'an III qui, toutes deux, s'ouvrent sur un titre intitulé: «division du territoire», le texte du 24 juin 1793 évoque «la distribution du peuple».

A la nation des Girondins où s'intègrent des collectivités originales, centres d'intérêts spécifiques, s'oppose la nation jacobine, compacte, ignorant l'hétérogénéité d'affaires départementales. Là, à la différence du projet girondin, districts et départements ne sont que des subdivisions de l'État pour la gestion des services publics.

Une telle vision de l'administration — hormis les municipalités — comme une «machine», pour reprendre le mot de Levasseur<sup>26</sup>, condamnait les exécutants à être dans une dépendance étroite envers les organes étatiques centraux. Sans doute, les Montagnards du gouvernement révolution-

naire ont-ils fait violence à certains de leurs principes, en raison de la gravité de la situation. C'est vrai lorsqu'ils bafouent la règle de l'élection — alors qu'ils étaient convaincus, comme le rappelle Couthon que «dans le gouvernement ordinaire, au peuple appartient le droit d'élire; vous ne pouvez l'en priver»<sup>27</sup> — ou bien, quand ils contraignent l'autonomie du pouvoir municipal.

Pour le reste, la différence entre la politique qu'ils conduisirent et leurs idéal est affaire davantage de degré que de nature. En période ordinaire, la subordination des corps locaux, la concentration de l'autorité entre quelques mains n'eussent peut-être pas pris cette forme extrême. Mais à partir du moment où l'on pose, comme ils le font, que les fonctionnaires ne sont que des agents de l'État et que les affaires locales sont étatiques, tout espace d'autonomie devenait impensable.

Après Thermidor, il ne pouvait être question de desserrer brutalement les liens qui avaient entravé les administrateurs locaux. Simplement, l'unité de direction au centre décline, après le décret du 24 août 1794, qui libéra les commissions exécutives maintenues de leur ancienne sujétion envers le comité de Salut public et dispersa les attributions de ce dernier entre divers comités et des mesures de déconcentration mirent fin à ce que Fréron appelait «la tyrannie organisée sous le nom de centralisation des pouvoirs»<sup>28</sup>.

Sous le régime de l'an III, enfin, c'est sur la dépendance des autorités envers les mem-

<sup>24</sup> Guffroy, Convention, le 22 mai 1793; Thirion (Archives Parlementaires, t. LXIV, p. 701 ss.); Daunou (Archives Parlementaires, t. LXVII, p. 282).

<sup>25</sup> Cité par Crane Brinton, *The Jacobins. An Essay in New History*, New York, Macmillan, 1930, p. 149.

<sup>26</sup> A la Convention, le 15 juin 1793.

<sup>27</sup> A la Convention, le 14 frimaire an II (4 décembre 1793).

<sup>28</sup> A la Convention, le 21 floréal an III (11 mai 1795).

bres du Directoire exécutif et les ministres que l'accent se trouve mis. Boissy d'Anglas disait ainsi devant les Conventionnels, le 23 juin 1795: «nous avons considéré l'administration intérieure comme une émanation directe de la puissance exécutive»; et Daunou ajoutait, le 9 juillet, qu'il revient à ce pouvoir d'exercer «sur tous les points du territoire une puissance effective».

Le moment est venu où les administrations territoriales ne sont plus, comme le remarquait Dupont de Nemours le 14 novembre, que «les coopérateurs du pouvoir exécutif dans les fonctions administratives qui leur sont spécifiquement conférées». Dans cette mesure, ajoutait-il, «les fonctionnaires auraient pu n'être pas à la nomination du peuple sans que les principes de la société et de la République eussent été renversés»<sup>29</sup>. Si la règle survécut, ce fût, selon les mots de Daunou, «par respect pour les habitudes consacrées par la révolution»<sup>30</sup>.

Une telle révérence envers un passé proche, comme le souci de ne pas paraître ressusciter l'autorité des intendants, dont le mauvais souvenir n'est pas éteint, contraignit les Thermidoriens à n'accorder aux commissaires désignés par le Directoire auprès des départements et des municipalités que des fonctions de surveillance et d'information, mais non d'administration active.

Quoiqu'il en soit, les corps administratifs ne passent plus pour être «des espèces de magistratures populaires destinés à surveiller en quelque sorte les actes du pouvoir exécutif» mais «le moyen d'action du pouvoir exécutif»<sup>31</sup>. Si l'ensemble fonctionna malaisément, la responsabilité n'en incombe pas à l'impuissance du gouvernement mais à son emploi, dans un régime constitutionnel, des procédés du gouvernement révolutionnaire.

Si, depuis la chute de la monarchie, l'administration a perdu sa latitude d'action d'antan, elle a en revanche considérablement consolidé sa position d'extériorité par rapport au pouvoir judiciaire. Comme auparavant, il est rigoureusement exclu du contrôle de la régularité des actes administratifs qui continue à s'effectuer par la voie hiérarchique. Davantage qu'auparavant, cette censure fût tout à fait insuffisante.

Au temps de la dictature robespierriste, alors que, partout, les responsables sont invités à agir «révolutionnairement», c'est à dire à enfreindre ou outrepasser les dispositions explicites de la loi, les irrégularités pullulent. Les comités de la Convention font des arrêtés en contradiction fréquente avec la législation.

Les représentants en mission, investis d'une autorité presque illimitée — leurs arrêtés valent lois tant que la Convention ne les a pas rapportés — multiplient eux aussi les actes irréguliers. Ils imposent la levée de taxes révolutionnaires, alors que la loi du 14 frimaire an II dispose qu'aucune contribution publique ne peut être levée qu'en vertu d'un décret; ordonnent des réquisitions arbitraires; annulent par eux-mêmes ou par leurs délégués des adjudications de travaux publics pourtant autorisées par le pouvoir central et en organisent de nouvelles pour d'autres travaux.

Face à de tels abus, commis par ses propres membres, la Convention nationale se montre indulgente et, plutôt que d'exercer

<sup>29</sup> A la Convention, le 23 brumaire an IV (15 novembre 1795).

<sup>30</sup> A la Convention, le 6 thermidor an III (25 juillet 1795). Thibaudeau explique ainsi dans ses *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, Paris, Baudouin, 1824, I, p. 182, le maintien du recrutement électif: «parce que le peuple avait joui de ce droit, on n'osa pas l'en priver».

<sup>31</sup> Thibaudeau, à la Convention, le 5 thermidor an III (24 juillet 1795).

son pouvoir d'annulation, invite les représentants en mission à rapporter eux-mêmes leurs décisions abusives. Les corps administratifs, de leur côté, ne sont pas en reste, commettant d'innombrables illégalités en matière d'inscription sur les listes d'émigrés ou de séquestres. Alors que les tribunaux entreprennent de sanctionner les auteurs de ces actes arbitraires, la Convention tonne; le fameux décret du 16 fructidor an III (9 septembre 1795) proclame: «défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque nature que ce soit, aux peines de droit». Mue par un souci tardif de la légalité, la Convention, à la veille de se séparer, décréta le 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) que «les arrêtés des comités de la Convention et des représentants du peuple en mission contraires à des lois sont annulés».

Avant même l'an I, diverses lois, en matière d'élections judiciaires ou locales, d'engagements militaires, de liquidation des dettes des communautés supprimées et surtout de ventes nationales et d'application de la législation sur les émigrés avaient notablement élargi la sphère du contentieux fermée aux tribunaux. Depuis lors, cette disqualification devient plus systématique pour les recours contre les inscriptions abusives sur les listes d'émigrés, le contentieux lié à la validité des adjudications de domaines nationaux, celui du partage des biens communaux, des réquisitions, des réclamations faites contre les refus de certificats de civisme.

Ministres et Directoire exécutif, sous le régime de l'an III, héritèrent du pouvoir d'annulation des décisions irrégulières des administrateurs locaux. Si la loi du 25 ventôse an IV (15 mars 1796) dispose que des réclamations relatives aux arrêtés des représentants en mission doivent être adressées

au corps législatif, qui annulera ceux qui sont illégaux et jugera les difficultés nées de l'application de leurs actes réglementaires, pour le reste l'Exécutif s'affirme comme le juge administratif supérieur. Sa compétence est devenue fort large, puisqu'aux termes de l'arrêté du 2 germinal an V (22 mars 1797), inséré au «Bulletin des lois», sont hors du ressort des tribunaux «toutes les opérations qui s'exécutent par ordre du gouvernement, par ses agents immédiats, avec les fonds fournis par le Trésor public». Poursuivant le mouvement de centralisation du contentieux inauguré par le Gouvernement révolutionnaire, le régime directorial assoit le pouvoir des ministres, sous l'autorité du Directoire exécutif, en matière de biens nationaux, de demandes de radiation des listes d'émigrés, de liquidation des dettes de l'État, de marchés de fournitures.

Deux circonstances, enfin, illustrent la promotion administrative du pouvoir exécutif qui trouve son aboutissement sous le Directoire. La première a trait au règlement des conflits d'attribution dont jusqu'alors il était exclu. La loi du 21 fructidor an III (7 septembre 1795, art. 23) dispose qu'à compter de la mise en application de la nouvelle constitution, «en cas de conflit d'attribution entre les autorités judiciaires et administratives, il sera sursis jusqu'à la décision du ministre confirmée par le Directoire exécutif qui en référera, s'il en est besoin, au corps législatif». Non seulement cette voie du référé ne fût pratiquement jamais utilisée, mais encore le gouvernement prétendit qu'il détenait lui-même le pouvoir d'annuler les jugements qu'il estimait entachés du vice d'incompétence. Telle fût sa conduite à diverses reprises en matière de propriétés nationales, de «faits d'administration» ou de décisions de tribunaux qui avaient cité devant eux

## Burdeau

des fonctionnaires. Le second témoignage de l'essor de la prééminence gouvernementale est offerte par la naissance du pouvoir réglementaire. Après le comité de Salut public, dont certains arrêtés excèdent ou complètent les dispositions de la loi, le Directoire exécutif, transgressant la constitution, ne se fit pas faute de prendre diverses mesures impersonnelles et générales, créatrices de droit, parfois même en contradiction flagrante avec la loi. Dépourvu du pouvoir d'annuler pour inconstitutionnalité ces actes, le législateur ne pût que déplorer qu'il fût «passé en jurisprudence, dans les bureaux ministériels, qu'on peut faire des arrêtés contraires aux lois, qu'on peut les mettre à exécution malgré les lois [...]»<sup>32</sup>.

\* \* \*

De l'examen trop rapide des avatars du régime administratif, tout au long de la période révolutionnaire, une première conclusion s'impose: il fût constamment un enjeu politique. Le souci de satisfaire à des principes d'organisation, de gestion, de répartition optimale des compétences, afin d'assurer le meilleur fonctionnement du système, parut toujours très secondaire. L'impératif d'une "bonne administration" fût très rarement mis en avant. La question administrative est abordée en terme de pouvoir. C'est dire à quel point elle est tributaire des circonstances. Les patriotes qui, avant la réunion des États généraux, défendaient les privilèges provinciaux pour contrebalancer la puissance ministérielle, œuvrèrent à leur destruction une fois la nation rentrée dans ses droits. Les modérés, à la suite de la droite, en vinrent à défendre les prérogatives du pouvoir central au temps de la monarchie, pour combattre ensuite la concentration des respon-

sabilités instituées par le Gouvernement révolutionnaire. La gauche, enfin, suivit le chemin inverse, prenant d'abord fait et cause pour des pouvoirs locaux puissants, avant d'établir une centralisation sans précédent<sup>33</sup>.

Par delà ces palinodies des uns et des autres, une logique est à l'œuvre dans l'évolution administrative de la décennie révolutionnaire. Celle qui irrésistiblement conduit de la nationalisation à l'étatisation des fonctions de cette nature.

Dans la ligne des Cahiers de doléances, les hommes de '89 aspiraient à la destruction de l'appareil étatique monarchique, pourtant bien modeste par rapport à ce qu'il allait devenir plus tard. Ils ont rêvé à un système où, sous la houlette lointaine de la représentation nationale, les citoyens gèreraient les affaires collectives, nourrissant l'illusion que l'unité et l'harmonie procéderaient d'une fraternité spontanée. L'administration fût ainsi érigée en pouvoir spécifique, d'autant plus mal reliée à l'Exécutif central qu'on lui assigna bientôt une fonction politique de garantie contre ses éventuels débordements.

Par rapport à la Justice encore, son autonomie fût assurée, en partie parce qu'on redoutait la réédition des entreprises parlementaires d'autrefois. Et si le règlement de certains litiges leur fût abandonnée, en raison de la latitude d'appréciation qu'ils requerraient de la part de leurs juges, la nation ne perdait rien de ses droits, puisque ses juges étaient ses propres mandataires<sup>34</sup>. Un tel

<sup>32</sup> Levallois au Conseil des Cinq-cents, le 18 messidor an VII (7 juillet 1799), cité par Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Paris, Puf, 1991, p. 391.

<sup>33</sup> Sur les différents points, voir François Burdeau, *Liberté, libertés locales chéries!*, cité, p. 33 et s.

<sup>34</sup> C'est l'argument de Pezous en faveur du système de l'administrateur-juge (Assemblée Nationale, le 9 août 1790, v. Archives Parlementaires, XVII, p. 775).

dispositif aboutissait à constituer l'administration comme un pouvoir disséminé au plus profond de la collectivité nationale.

Le Gouvernement révolutionnaire inaugura le retour de l'État. Un appareil se constitua qui surplomba la collectivité devenue étrangère à la conduite de ses affaires. Si, comme le déplore Saint-Just au printemps 1794, la révolution est «glacée», c'est que la sphère publique se réduit à l'activité de quelques dizaines de milliers de professionnels. La reconstitution de l'instance étatique se matérialisa par l'épanouissement du pouvoir exécutif; un Exécutif qui s'appropriait les prérogatives détenues par les corps administratifs au temps de leur autonomie, en particulier celui d'être la mesure de leur propre puissance.

Son indépendance par rapport à la Justice, qu'avaient rendu possible les mesures

prises par la Constituante devint progressivement plus complète; et ce ne fût plus pour que des élus de la nation mettent en œuvre un droit nécessairement distinct du droit commun, mais dans le dessein de ne pas entraver l'action gouvernementale.

Indépendant de l'autorité judiciaire pour les litiges suscités par ses opérations, l'Exécutif poussa ses avantages jusqu'à prétendre disposer d'un pouvoir hiérarchique sur elle et, en matière normative, se posa en concurrent du corps législatif.

Au terme de dix ans d'expériences, le pouvoir administratif, initialement constitué au service des droits civiques, est devenu l'attribut d'un gouvernement maître de l'appareil d'État, et décidé à reprendre à son compte et à étendre son autonomie d'antan. Le régime napoléonien ne fit que parachever cette évolution.