

LE CADRE LÉGISLATIF ET CONSTITUTIONNEL DES ASSEMBLÉES LOCALES AU XIX^e SIÈCLE

Ismahane Mohatta
(Université d'Orléans)

Cette réflexion est l'occasion de revenir sur l'une des grandes phases constitutionnelles de l'histoire de la France : celle qui commence au XIX^e siècle et qui consacre le développement conjoint de la décentralisation et des idées libérales, et tout particulièrement le principe de « l'élection » des autorités administratives reconnue en 1830, principe qui se trouve à la base même de la notion de « libre administration » des collectivités locales reconnue dans la Constitution de 1946, et à qui l'on doit l'émergence des assemblées locales modernes, émancipées du pouvoir central.

Ainsi, le choix de cette période se justifie par le fait que dans l'histoire des assemblées locales, le XIX^e siècle est une période de changement, une charnière entre le système napoléonien et le système républicain consacré en 1871 et 1884. 1830 représente à ce titre une date clef en la matière parce qu'elle est le début d'une phase de décentralisation de grande ampleur.

En outre, cette période est assez mal connue, surtout du point de vue « constitutionnel local » : les constitutions sont connues, les lois importantes sont connues, le rapport entre les deux l'est moins. Faisons un bon en avant...

L'Art. 72 de notre actuelle Constitution dispose : « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ». Ces organes collégiaux, ou assemblées délibérantes locales, concrétisent ce qu'il est désormais convenu d'appeler la démocratie locale, à savoir l'expression des intérêts locaux. Cette démocratie s'incarne principalement dans le régime représentatif.

Les assemblées locales, dotées de compétences purement administratives, ont donc la particularité d'être représentatives, puisque issues de l'élection au suffrage universel, et ces institutions démocratiques transposent au niveau local l'idéal de démocratie représentative consacré au plan national par l'existence du Parlement : elles en reproduisent le principe, celui du débat, et en dupliquent certains des mécanismes.

À l'instar du Parlement qui exprime la volonté générale, les assemblées locales sont représentatives des intérêts généraux locaux qu'elles vont concrétiser par les délibérations issues du débat qui se déroule en leur sein, entre la volonté majoritaire et les opinions minoritaires.

Ces assemblées locales, dont la légitimité réside donc dans la réalisation des intérêts de la population locale, dérivent de l'élection, et c'est précisément l'élection de leurs membres qui a, depuis leur origine, toujours signifié une revendication de liberté. Et on ne peut que constater la permanence de cette exigence par-delà les vicissitudes de notre histoire constitutionnelle. Notons d'ailleurs que la présence de conseils élus au sein des collectivités territoriales est aujourd'hui la principale condition positive expresse inscrite dans la Constitution de 1958 pour que la libre administration soit consacrée.

C'est à la monarchie de Juillet, par la Charte de 1830 qui prévoyait des institutions municipales et départementales fondées sur le système électif, (principe qui sera concrétisé par les lois du 21 mars 1831 et du 26 juin 1833), que l'on doit l'émergence des collectivités territoriales émancipées du pouvoir central.

Ce n'est cependant qu'en 1848, sous la II^e République, que sera instauré le suffrage universel.

Le Second Empire conservera quant à lui l'élection des assemblées délibérantes alors qu'il remettra en cause celle des exécutifs en consacrant à nouveau la centralisation héritée de l'an VIII.

Les chartes départementale et communale du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 réaffirmeront bien entendu l'élection de l'organe collégial et les doteront d'attributions significatives.

Il s'agira, dans le cadre de cette étude, non pas de traiter l'ensemble de la législation intervenue, et encore moins du détail de cette législation au cours de cette période, mais simplement d'examiner si les constitutions (I) et les grands textes législatifs (II) du XIX^e siècle garantissent des libertés aux assemblées locales, de manière à comprendre comment celles-ci ont pu se développer et ont su progressivement s'introduire dans l'histoire administrative de notre pays, tout en caractérisant les obstacles qu'elles ont rencontrés, issus notamment de la longue tradition centralisatrice de l'État.

I. La question des assemblées locales dans les constitutions du XIX^e siècle

La période considérée comprend cinq constitutions ou chartes : les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 et du 14 août 1830, les Constitutions du 4 novembre 1848 et du 14 janvier 1852, et les trois lois constitutionnelles des 24 et 25 février et 16 juillet 1875 qui peuvent être assimilées à une Constitution.

En ce qui concerne les libertés locales, ce qui revient à s'intéresser, selon le vocabulaire en usage, aux collectivités territoriales et à l'administration locale, un tri est encore possible et les deux textes situés aux extrémités chronologiques peuvent ne pas être retenus, pour une raison simple : ils ne contiennent pas de dispositions relatives à l'administration locale.

Reste donc trois textes constitutionnels, ceux de 1830, 1848 et 1852. Ils correspondent à trois régimes politiques différents que sont la monarchie de Juillet, la II^e République et le Second Empire.

A. Des constitutions plus ou moins soucieuses de la question des assemblées locales

Les textes constitutionnels du XIX^e siècle montrent en effet une opposition nette entre deux catégories de constitutions : certaines, en 1830 et en 1852, évacuent la question locale en un minimum de dispositions. La Constitution de 1848 consacre en revanche une série d'articles à l'administration locale.

Cette opposition est d'ailleurs traditionnelle dans l'histoire constitutionnelle française : une sorte de balancement entre un certain laconisme (an VIII, 1814, 1875), et les constitutions révolutionnaires, qui consacrent d'assez nombreux développements aux questions locales (surtout en 1791 et en 1795), peut être constatée. La période étudiée est fidèle à cette tradition.

1) La Charte de 1830 : un texte laconique en matière de libertés locales

Dès le succès de l'émeute, fin juillet 1830, les Chambres désignent une commission pour dresser un programme général de

réformes. Parmi les articles de ce texte, rapporté par Guizot, figure « l'intervention des citoyens dans la formation des administrations municipales et départementales ».

La disposition est d'autant plus remarquable que la question de l'administration locale n'apparaissait pas brûlante à la veille et au moment de la Révolution de juillet. Mais la décentralisation était décidément devenue un élément du programme libéral, homologué par la nouvelle Charte.

Ainsi, au titre des « Dispositions particulières », placées à la fin du texte constitutionnel, l'Art. 69 prévoit qu'« il sera pourvu successivement par des lois séparées et dans le plus court délai possible aux objets qui suivent...7°) Des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif ».

Le texte de la Charte du 14 août 1830 apparaîtra donc comme un compromis : la question de l'administration locale est rejetée dans les « Dispositions particulières », parmi celles qui seraient réglées plus tard, par le législateur de surcroît. Figure seulement un principe affirmé dans la constitution, le système électif.

2) Une Constitution plus prolix

Au cours de la période considérée, il n'en existe en effet qu'une seule, celle de 1848, ce qui ne l'empêchera pas de renvoyer aussi à la loi, comme la Constitution précédemment rencontrée.

Le texte constitutionnel est constitué, en la matière, d'un chapitre VII intitulé « De l'administration intérieure » comprenant cinq articles, ce qui constitue une différence quantitative par rapport à 1830 mais également, on le verra, par rapport à la Constitution de 1852. Le fait qu'il y ait un chapitre ou une subdivision consacrée à l'administration locale situe d'ailleurs le texte de 1848 dans la tradition des constitutions révolutionnaires ou républicaines (ce qui n'est pas étonnant puisque la révolution de 1848 a cherché à imiter les textes constitutionnels de la grande Révolution).

Le texte constitutionnel a très peu évolué au cours des débats de l'Assemblée nationale, preuve apparente sans doute du faible intérêt de la question. Pourtant, la commission chargée de rédiger le projet de constitution comprenait les grands noms de l'histoire de la décentralisation tels que Lamennais, Vivien, Tocqueville et Odilon Barrot.

Parmi les amendements proposés en octobre 1848, on peut citer celui de Béchard, visant à remplacer les dispositions constitutionnelles proposées par des mesures beaucoup plus novatrices qui seront finalement retenues : c'est ainsi que la gestion des intérêts locaux par des administrateurs élus par les citoyens est proclamée, et que des attributions sont données aux agents du pouvoir exécutif, pour l'administration des intérêts gouvernementaux et pour empêcher que les administrations locales n'empiètent sur la politique et l'administration générales.

La volonté de séparer les deux niveaux d'administration est donc nettement consacrée. Béchard défendait ainsi son amendement en affirmant : « Le pays ne sera plus administré par des agents du pouvoir exécutif, mais il s'administrera lui-même ».

L'article 79 de la Constitution prévoit le principe de l'élection au suffrage universel direct des conseils généraux et des conseils municipaux. Le texte prévoit même que les électeurs de ces conseils sont les citoyens domiciliés dans le département ou dans la commune.

La Constitution de 1848 opère également un renvoi à la loi, dans plusieurs articles, considérant par là même que seule la loi est en mesure de garantir et réaliser les principes inscrits dans le texte fondateur. Peut-être aussi parce que la loi est jugée moins dangereuse qu'un acte du pouvoir exécutif.

La Constitution confie notamment à la loi, à l'article 78, le soin de régler l'essentiel des dispositions relatives à l'administration locale : elle prévoit que « la loi fixera la composition et les attributions des différents conseils et le mode de nomination des maires et adjoints ». Elle fixe également un principe de nomination des maires et adjoints, sans qu'il soit précisé si ce mode de nomination se fait en dehors ou au sein du conseil municipal (à la différence du principe inscrit à l'article 57 de la Constitution de 1852).

Seulement, la loi en question ne verra jamais le jour compte tenu de la courte vie de la II^e République. Seront alors maintenues les dispositions de la loi provisoire du 3 juillet 1848, antérieure à la constitution, qui prévoyait l'élection des maires et des adjoints dans les communes de moins de 6 000 habitants. Donc pendant trois ans, maires et adjoints sont élus par le conseil municipal, lui-même élu au suffrage universel direct.

3) La régression marquée par la Constitution de 1852

L'article 57 de ce texte, figurant au titre des dispositions générales et transitoires, prévoit qu'« une loi déterminera l'organisation municipale ». À la différence de la Charte de 1830, aucun délai n'est ici imposé. Il n'y a pas non plus de contraintes quant à l'objet qui obligerait, par exemple, à instaurer un système électif comme en 1830. Mais la deuxième phrase de l'article 57 précise au contraire que « les maires seront nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil municipal ». Cette restriction ne vise pas les conseillers municipaux qui peuvent continuer à être élus en vertu des textes antérieurs, c'est à dire par le suffrage universel direct.

On s'aperçoit donc, à travers les dispositions essentielles de ces trois constitutions, que la volonté d'accorder ou non une relative autonomie aux assemblées locales est un choix politique, un choix qui varie au gré des changements de régime ; ce qui semble confirmer l'opinion de F.-P. Benoît, reliant l'aspect décentralisé ou non de l'administration au caractère plus ou moins démocratique du régime politique ; Benoît affirme en effet que « La décentralisation est liée au progrès du libéralisme politique, la centralisation réapparaissant lorsque celui-ci s'estompe ». La période étudiée ici semble fidèle à cette tradition : les régimes autoritaires ont une tendance centralisatrice, en réaction, les libéraux se sont présentés comme de fervents partisans des libertés locales.

B. La question de « l'élection » des autorités administratives, préoccupation majeure des Constitutions du XIX^e siècle

Dans la continuité de l'histoire politique générale, les constitutions du XIX^e siècle semblent surtout préoccupées, en matière locale, par la question de l'élection des autorités administratives, seule liberté locale véritablement perceptible à cette époque, alors que pour le reste, elles se contentent de maintenir l'essentiel des principes de la Révolution de 1789.

Le vœu en faveur de l'élection illustre l'assimilation entre la démocratie politique et la démocratie locale ou administrative.

Cette revendication libérale est en fait dirigée contre le système autoritaire hérité de l'époque napoléonienne, et s'explique par le poids du principe de nomination par le pouvoir exécutif, fixé par la loi du 28 pluviôse an VIII. Il fallait rompre avec ce despotisme impérial

aussi attentatoire à l'idée d'autonomie et de libertés locales. L'élection était présentée comme une sorte de remède miracle.

Mais l'élection des administrateurs locaux est une question éminemment politique au XIX^e siècle ; son affirmation, on va le voir, est marquée par une hésitation qui suit, là encore, les fluctuations et les changements de régimes politiques.

1) L'affirmation du principe électif

En 1830, seul le principe électif est affirmé dans la Charte ; nous verrons, dans la seconde partie de cette étude, que ce sont les lois de 1831 et 1833 qui consacrent et organisent cette élection, mais timidement, compte tenu du contexte politique marqué par le suffrage censitaire. Et si ces lois prévoient que le maire est nommé par le représentant de l'État, elles prévoient toutefois l'obligation de le choisir au sein du conseil municipal, donc parmi les élus.

Il faudra attendre la II^e République pour que soit réaffirmé le suffrage universel direct pour les élections locales (l'article 79 de la Constitution de 1848 prévoit en effet de tenir compte du « suffrage direct de tous les citoyens domiciliés dans le département ou dans la commune »). C'est ici la transposition au niveau local de l'adoption du suffrage universel pour l'élection du président de la République et pour celle des députés. Le maire est désormais élu par le conseil municipal, lui même élu au suffrage universel direct.

2) Le recul du principe électif

La proclamation de Louis-Napoléon Bonaparte du 14 janvier 1852, précédant la Constitution du même jour, ne cachait pas son admiration pour le système du Consulat et de l'Empire, y compris en matière administrative. Était ainsi magnifiée « l'administration de la France confiée à des préfets, à des sous-préfets, à des maires, qui substituaient l'unité aux commissions directoriales ». L'éloge du centralisme rendait alors logique que la nomination remplaçât l'élection. Tel est le principe contenu à l'article 57 de la constitution pour les maires qui doivent être nommés, y compris en dehors du conseil municipal.

Le texte illustre le retour au système de l'an VIII, alors que la loi de 1831 prévoyait que les maires seraient choisis parmi les élus, au sein du conseil municipal.

Et c'est la loi du 7 juillet 1852, relative notamment à la nomination des maires et adjoints, qui organise la nomination de tous

les maires et adjoints par la président de la République pour les communes de plus de 3 000 habitants, et par le préfet pour les autres (article 7).

En ce qui concerne les conseils, la constitution est muette, mais la loi du 7 juillet 1852 maintient le système hérité de la II^e République (loi du 3 juillet 1848), c'est-à-dire l'élection au suffrage universel, même si le rapporteur fait état des hésitations à adopter et maintenir le suffrage universel pour les élections locales : « Comme ces conseils n'ont aucune autorité à exercer sur les citoyens en tant que personnes, mais seulement en tant que contribuables et domiciliés, il semblerait plus conforme aux principes reçus en matière de représentation de ne conférer le droit électoral qu'à ceux qui sont véritablement parties intéressées dans les affaires départementales et communales, c'est-à-dire ceux, qui chefs de famille, propriétaires ou domiciliés doivent supporter les charges que les conseils généraux ou municipaux ont pour mission de voter ».

Finalement, malgré ces hésitations, le rapporteur se rallie au suffrage universel, avec des garanties, telles que la dissolution des conseils au cas où l'anarchie régnerait et la menace de maintenir l'ordre dans l'hypothèse où le suffrage universel dégénérerait.

Ainsi pouvons-nous constater que tout au long du XIX^e siècle, les avancées et les progrès relatifs aux libertés locales ne se font pas de façon linéaire ; cette période est marquée par des retours en arrière souvent dus aux changements de régimes politiques : les assemblées locales sont un temps élues par une partie des citoyens, puis par l'ensemble des électeurs ; maires et adjoints sont quant à eux tour à tour nommés par le pouvoir, en dehors du conseil, au sein du conseil, puis élus par le conseil en son sein. Il est donc très difficile de suivre toutes ces mutations et oscillations entre nomination et élection.

Notons cependant que l'élection ne représente pas à elle seule toutes les libertés locales. Seulement, sur les autres formes de libertés, il faut bien admettre que les constitutions du XIX^e siècle sont très peu prolixes, voire muettes.

La prescription constitutionnelle ne suffit donc pas, le renvoi à la loi est parfois nécessaire pour interpréter « le vœu de la France ».

I. La loi, complément de la Constitution

En matière locale, deux grandes étapes législatives peuvent être distinguées au XIX^e siècle, la monarchie de Juillet et la Troisième République.

A. Les grandes lois de la monarchie de Juillet

Traditionnellement, quatre lois décentralisatrices importantes sont recensées sous la monarchie de Juillet, illustrant un beau parallélisme en deux temps.

Deux lois d'organisation, celle du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale et la loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement forment le premier groupe.

Les lois d'attributions constituent l'autre groupe composé de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale et de la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. L'intervention du Législateur répond à l'exigence de la Charte de 1830 qui prévoyait que des lois viendraient concrétiser le système électif mis en place.

On peut d'ailleurs lire, notamment à propos de projets de lois déposés en septembre 1831 relatifs à l'administration municipale et à l'organisation départementale, des allusions, des références à l'article 69 de la Charte de 1830 : « Pour obéir à l'article 69 de la Constitution, le gouvernement a préparé un projet de loi d'attributions municipales... La Charte de 1830 avait voulu que la France fût promptement pourvue d'institutions municipales fondées sur un système électif et la loi du 21 mars 1831 a satisfait à cette prescription du pacte fondamental (...). Nous venons aujourd'hui satisfaire à un autre des vœux (de la France) : nous vous apportons un projet de loi sur les attributions municipales ».

Il s'agissait donc de remplir la promesse implicite faite à l'article 69 : des institutions élues étaient nécessaires mais elles devaient aussi être dotées d'attributions effectives, car il n'aurait servi à rien de faire élire des organes locaux sans les doter de réels pouvoirs ; les institutions départementales et municipales mentionnées à l'article 69 ne devaient pas être seulement des organes consultatifs.

1) Les lois d'organisation

a) La loi d'organisation municipale du 21 mars 1831

La grande réforme réalisée par ce texte est l'établissement d'un système électif pour le recrutement des conseils municipaux, alors que les maires et adjoints demeurent nommés par le pouvoir exécutif. Ainsi se trouve consacré sur le plan organique un clivage fondamental

qui n'était qu'esquissé dans le système de l'an VIII. La franche juxtaposition de l'élection et de la nomination appliquées à deux séries d'organes (bientôt confirmée dans la loi départementale de 1833) signe un équilibre qui persistera jusqu'en 1871-1882 pour la commune, jusqu'en 1982 pour le département.

Aux termes de la loi de mars 1831, les conseillers sont donc élus, pour six ans. Toutefois, le corps électoral de la commune a une double source : le cens (sont électeurs les citoyens les plus imposés de la commune) et les capacités (notion qui prend la relève de « notabilités » ; sont donc prises en compte des aptitudes intellectuelles particulières). Ce privilège électoral, selon le rapporteur du projet de la loi municipale à la Chambre « n'a rien d'odieux, puisque tout citoyen, en suivant une carrière quelconque, avec probité, intelligence et application, peut se l'approprier et remplir ainsi les conditions exigées par le législateur ».

Si l'exécutif perd ici ses prérogatives de nomination des conseillers, il lui reste toutefois la possibilité de mettre fin à leurs fonctions : le roi peut en effet toujours prononcer la dissolution d'un conseil municipal ; la présence et l'intervention du pouvoir central sont encore prégnantes.

Par ailleurs, les maires et adjoints sont toujours à la nomination de l'exécutif, c'est-à-dire du préfet pour les petites communes de moins de 3000 habitants et du souverain pour les autres. Les maires et adjoints doivent cependant être choisis parmi les conseillers municipaux. C'est la résurrection d'une solution de l'an X, mais qui prend une signification accrue maintenant que le conseil est élu : maires et adjoints, choisis parmi les conseillers élus, accèdent à une certaine position de représentativité. Les conseils généraux, quant à eux, se survivent dans leur forme ancienne jusqu'au seuil de l'été 1833.

b) La loi d'organisation départementale du 22 juin 1833

Elle donne des solutions très comparables, dans l'ordre du département et secondairement de l'arrondissement, à celles du 21 mars 1831 sur les communes. Les membres des conseils généraux sont recrutés par voie d'élection, à raison d'un membre par canton, avec un chiffre maximum de trente membres.

En revanche, la même loi prend des précautions pour restreindre l'activité des conseils généraux en considération des empiètements que ceux-ci pourraient commettre sur le terrain politique. On organise

un système assez énergique de répression administrative, et même de répression pénale, notamment contre l'organisation et la réalisation de réunions des conseils généraux hors sessions et sans autorisation ; et encore contre la réalisation de délibérations portant sur des objets étrangers à la compétence de ces conseils.

On sent ce qui peut inspirer toutes ces solutions, à savoir la crainte, peut-être chimérique, mais réellement ressentie par les contemporains, d'un mouvement de fédéralisme.

Dans le même sens, il est prévu que les conseils généraux peuvent être dissous par le roi, et que le préfet a le droit d'assister aux séances du conseil général et d'y être entendu lorsqu'il le demande.

Ainsi, la Charte de 1830 qui avait voulu que la France fût promptement pourvue d'institutions élues a vu cette prescription du pacte fondamental réalisée par les lois d'organisation ; il fallait désormais satisfaire un autre des vœux de la France : ces institutions élues devaient être dotées d'attributions effectives. Ce sera l'objet des lois d'attributions.

2) Les lois d'attributions

Élaborées avec moins de passion que les lois d'organisation, au milieu de discussions assez techniques, elles vont aménager les attributions des collectivités locales en consacrant des solutions très caractéristiques de décentralisation modérée. Il s'agit de la loi du 18 juillet 1837 sur la commune et de celle du 10 mai 1838 pour les départements et, accessoirement, l'arrondissement.

a) La loi municipale du 18 juillet 1837

Elle confirme, par l'ensemble de ses dispositions, la notion acquise depuis longtemps de la personnalité civile de la commune. La commune est propriétaire de biens, elle peut être gratifiée de dons et legs, elle réalise des actes juridiques, contracte, agit en justice, par l'intermédiaire de ses organes. Mais, en même temps, ces organes sont dotés d'attributions proprement administratives, et la commune se voit attribuer un rôle dans l'ensemble du fonctionnement des pouvoirs publics.

Les articles 9 et suivants de la loi définissent la position complexe du maire. Le maire est à la fois le représentant de l'État et l'agent exécutif des décisions du conseil municipal. De cette distinction, on tire la conséquence que, dans le premier cas, il se

trouve « sous l'autorité » du pouvoir central, alors que dans le second il agit « sous la surveillance de l'administration supérieure ». C'est la distinction, et la terminologie même, de la loi du 14 décembre 1789 ; c'est l'équilibre entre pouvoir central et collectivités locales attaché à la distinction de l'intérêt général et des intérêts purement locaux.

La loi municipale élargit les compétences du conseil municipal ; elles sont réglées par les articles 17 et suivants, selon une distinction tripartite très simple qui continuera de s'imposer à l'avenir, jusque par-delà la loi de 1884.

Il est des matières que le conseil municipal peut « régler par ses délibérations » qui sont simplement susceptibles, dans des cas déterminés par la loi d'une façon restrictive, d'annulation ou de suspension par l'autorité supérieure. Ces matières concernent essentiellement la gestion courante des biens de la commune.

Il en est d'autres que le conseil municipal est appelé, non plus à régler, mais simplement à « délibérer », ces délibérations n'étant pas immédiatement exécutoires ; elles ne le deviennent qu'après l'approbation du préfet ou du ministre. Cette seconde catégorie correspond évidemment à l'exercice d'une autonomie moins affirmée que la première puisque l'approbation de l'autorité de contrôle est ici exigée. Or, fait remarquable, c'est dans cette seconde catégorie que se trouve rangées en 1837 les prérogatives les plus marquées de l'autonomie communale et les principales manifestations de la personnalité civile de la commune (par exemple le régime financier général de la commune et les décisions sur l'emploi des revenus communaux, le budget en un mot, ou encore les acquisitions et aliénations des propriétés communales, ne sont pas réglés, mais seulement délibérés, à charge d'approbation, par le conseil municipal, organe représentatif de la commune).

Enfin, il est des matières sur lesquelles le conseil municipal n'est appelé qu'à donner un avis qui tantôt est obligatoire, tantôt facultatif ; dans ce dernier cas il ne doit s'agir que de vœux sur des « objets d'intérêt local » (comparables somme toute à ceux qui étaient prévus dans le régime de l'an VIII).

b) La loi du 10 mai 1838 sur le département et l'arrondissement

Les conseils généraux voient leur position valorisée en quelque manière à cette occasion, en même temps que le département, dont ils sont l'organe représentatif. À noter que le législateur met un point

final aux controverses sur la nature même du département en lui reconnaissant implicitement, sans employer expressément le terme, la personnalité civile. Le conseil général voit également la liste de ses attributions élargie : celles-ci s'ordonnent selon la distinction tripartite fondamentale établie pour la commune : matières pour lesquelles le conseil prend des décisions exécutoires par elles-mêmes ; matières pour lesquelles l'exécution de ses décisions est subordonnée à l'approbation du gouvernement ; enfin, avis et vœux que peut émettre ce conseil.

La législation de la monarchie de Juillet sera acceptée avec faveur, en dépit d'un certain nombre de critiques de la part de libéraux et de démocrates qui la trouvent trop timide. Pour autant, des auteurs notables, dont certains sont loin d'être de purs conservateurs, ne souhaitaient pas que l'on aille plus loin dans la voie de la décentralisation effective. Cormenin notamment souhaitait voir maintenir « le droit de tutelle et de gouverner » du pouvoir central, Thiers, quant à lui, craignait une remise en cause de « la grande unité du gouvernement français ».

Dans les faits, l'application de la législation paraît instaurer un équilibre. Les conseils sont élus, ils sont de composition moins strictement aristocratique, connaissant une plus grande mobilité du fait des renouvellements périodiques, et prennent conscience de leur importance comme organes spécifiques de collectivités locales dont l'individualité est devenue indiscutable. Ils sortent de leur réserve parcimonieuse ; ils prennent davantage d'initiatives, pour établir l'emploi des centimes additionnels affectés localement, ne serait-ce que pour financer des travaux publics dont la multiplication caractérise cette période d'expansion économique.

Ces avancées réalisées sous la monarchie de Juillet, un temps remises en cause au début du Second Empire, seront restaurées sous la III^e République par d'autres lois.

B. Les grandes lois de la III^e République

Il s'agit de la loi départementale du 10 août 1871 et de la loi municipale du 5 avril 1884. Lois de compromis consacrant une avancée aussi incontestable que prudente des libertés locales, les textes de 1871 et 1884 s'inscrivent autant en réaction contre l'autoritarisme excessif de l'époque impériale que contre les risques d'anarchie et de dislocation de l'unité nationale mis en évidence par les événements de la Commune de Paris.

Véritables chartes de l'organisation locale, elles sont l'aboutissement de près d'un siècle de débats intellectuels et politiques passionnés, probablement sans équivalents dans l'histoire moderne des idées politiques. Par ailleurs, les textes de 1871 et 1884 confirment à la fois le caractère pour l'essentiel inamovible du modèle administratif napoléonien, tout en reconnaissant l'existence d'une démocratie représentative de proximité ainsi que la légitimité d'un traitement local des « affaires locales ».

On a pu d'ailleurs s'étonner de la facilité avec laquelle ce consensus s'est instauré, comme de son exceptionnelle longévité qui s'explique sans doute par l'équilibre que fondent les lois de 1871 et 1884 entre centralisation et décentralisation, ainsi que par le fait que la pratique des responsabilités locales induit une solidarité de fonctions entre élus locaux et fonctionnaires de l'État, engagés au quotidien dans le règlement des « affaires locales ».

1) La loi du 10 août 1871 : l'action administrative des départements autour du préfet

Selon le rapporteur de cette loi, il s'agissait de « séparer autant que possible la gestion des affaires départementales de celles des affaires de l'État, tout en ménageant les intérêts et les habitudes des populations ». Mais sans doute par crainte des excès de la décentralisation, le préfet reste à la fois le représentant de l'État et l'organe exécutif du conseil général, compétent pour instruire les affaires et exécuter les décisions. La décentralisation départementale est donc inachevée. En fait, le conseil général peut prendre des décisions sans approbation préalable du préfet, mais il ne dispose pas d'un pouvoir de décision sur l'ensemble des affaires départementales. Il peut seulement émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale (article 51).

Fruit d'un compromis entre partisans et adversaires du centralisme, la loi du 10 août 1871 va prévoir la création d'une « commission départementale » élue au sein du conseil général et composée de quatre à sept membres ; il s'agit de l'apport le plus original de la loi du 10 août 1871. Habilité à se réunir chaque mois, alors que le conseil général ne tient que deux sessions par an, cette commission contrôle l'exécution par le préfet des décisions du conseil, peut faire un rapport sur les affaires soumises par le préfet, répartit les

subventions votées entre les communes et peut formuler des avis.

On va s'apercevoir, bien que sa préparation ait été plus longue et plus difficile, que la loi communale du 5 avril 1884 apparaît plus libérale à l'égard de l'institution communale. Alors que pour les départements il faudra attendre 1899 pour que la commission permanente puisse élire son président et 1926 pour voir explicitement consacré le principe de la compétence générale du conseil général sur les « affaires du département », la loi de 1884 instaure d'emblée une clause générale de compétences des conseils municipaux, et le principe de l'élection des maires est définitivement adopté.

2) La loi municipale du 5 avril 1884 ou la volonté d'un système d'autonomie ambitieux

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale a longtemps compté parmi les plus sûrs titres de gloire de la III^e République. Officiellement présentée à sa promulgation comme marquant « un pas considérable dans la voie des franchises communales », elle reçut de plusieurs générations de juristes l'hommage dû aux grands textes fondateurs. Les politiques ne furent pas en reste. Édouard Herriot vit en elle « l'un des monuments les plus complets et les plus importants de la législation républicaine ». Au moment même où il proposait de l'amender, Camille Chautemps, de son côté, affirmait qu'il s'agissait de « l'un des textes les mieux étudiés et les plus heureux de notre droit administratif ».

La grande loi municipale républicaine est avant tout un texte de codification. En soixante-huit articles, répartis en sept titres, eux-mêmes subdivisés en chapitres et sections, elle rassemble toutes les dispositions concernant le régime de l'administration des communes.

Le législateur fait place nette. Il abroge en tout ou partie trente et un textes antérieurs (depuis la loi des 16-24 août 1790 jusqu'à la loi du 28 mars 1882) et complète sur de nombreux points la réglementation existante, en l'étendant à des domaines jusque-là régis par la seule jurisprudence.

Dans le dispositif institutionnel désormais fixé, la commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle exerce ses droits par l'organe d'un conseil élu au suffrage universel, qui élit lui-même son exécutif, maire et adjoints. Le maire, chargé d'attributions de police et investi du pouvoir réglementaire, agit à titre principal pour le compte de la commune, accessoirement comme agent de l'État (il est pourvu à ce titre de certaines compétences

administratives et judiciaires). Le conseil municipal vote le budget et « règle par ses délibérations les affaires de la commune » (article 61).

L'administration de l'État n'a sur les responsables municipaux et leurs actes qu'un pouvoir de tutelle, « dans la mesure des exigences impérieuses de la souveraineté nationale, de l'unité de la patrie et des intérêts généraux ».

Les innovations véritables de la loi apparaissent, malgré tout, fort limitées ; la décentralisation est affirmée, mais avec une extrême prudence. En effet, l'organisation de la tutelle administrative va trahir la méfiance à l'égard du pouvoir local : elle fait de la liberté municipale une liberté étroitement surveillée.

Tous les actes de la vie communale de quelque importance ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par « l'autorité supérieure ». L'intervention du pouvoir central est détaillée par la loi avec grand soin, spécialement en matière budgétaire et financière. Le budget municipal, les aliénations, échanges ou changements d'affectation de propriétés communales, les baux de plus de dix-huit ans, les concessions de services municipaux doivent, entre autres, être préalablement et expressément autorisés (articles 68 et 115), de même que les actions judiciaires (articles 121 et 122).

Le préfet (ou le sous-préfet), autorité de tutelle, a qualité pour annuler les délibérations des conseils municipaux engageant les finances communales. Il a, en outre, le pouvoir d'inscrire d'office au budget de la commune les fonds nécessaires à une dépense obligatoire et de régler lui-même le budget si celui-ci n'est pas voté en équilibre (article 149).

Prudemment aussi, le législateur maintient dans le flou la question des compétences de la commune. Les dispositions de la loi relatives aux attributions des conseils municipaux et des maires, largement reprises de la loi du 18 juillet 1837 (et accessoirement des lois du 21 mars 1831 et du 24 juillet 1867), ne délimitent pas un domaine qui serait attaché par nature à la commune. Elles énumèrent seulement, de manière passablement hétéroclite, des biens, des moyens, des pouvoirs juridiques.

Bien sûr il est dit que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; mais à elle seule, la clause générale de compétence qu'elle énonce, et qui allait faire date, ne fixe rien. Elle signifie seulement que les délibérations prises par le conseil municipal sur les affaires de la commune ne seront plus subordonnées à l'approbation de « l'autorité supérieure » que dans les cas prévus par la loi, au lieu de l'être en règle générale.

Nulle part il est indiqué quelles sont les affaires de la commune. Aucune frontière n'est donc tracée par la loi entre l'intérêt communal qui permet de les identifier et l'intérêt général.

L'existence d'intérêts propres à la commune, lui appartenant de par « la nature des choses », indépendamment de toute délégation de l'État, n'est pas réellement mise en doute. Seulement, attachés à la « centralisation politique », les républicains au pouvoir répugnent à en tirer les conséquences. L'affermissement de la République leur semble incompatible avec la reconnaissance d'un véritable pouvoir municipal. En vain, le député Folliet (auteur de l'une des propositions en discussion) les pousse à déterminer « les attributions naturelles des communes » : « La décentralisation administrative à côté de la centralisation politique, l'autonomie de la commune dans tout ce qui ne touche pas à l'intérêt général (...), telle doit être (...) l'essence des institutions municipales dans une démocratie républicaine ». Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur, affirme que « les communes n'ont pas de droits absolus, propres, à la différence des individus ».

Le pouvoir central restera donc libre de déterminer à sa guise le champ d'attribution octroyé aux communes, et ces dernières resteront cantonnées dans des tâches purement administratives. Si elles sont bien reconnues par la loi comme des institutions publiques, gérant des intérêts publics, l'« autonomie », qui relèverait de la décentralisation « administrative », elle, porterait atteinte à l'unité nationale et à l'autorité de l'État.

La décentralisation « politique » est repoussée sans hésitation par la plus grande partie de la classe politique. Contre les « autonomistes » ou « décentralisateurs absolus », E. de Macère, dans ses deux rapports, justifie la tutelle administrative et critique les tentatives de « substituer à la France actuelle une sorte d'État fédératif, dont il est difficile d'apercevoir le lien, dont on ne peut concevoir la force, mais dont on peut pressentir la fin ». Il est très représentatif de l'opinion dominante. Il réitère sa mise en garde au cours des débats, allant même jusqu'à dire que, sauf à verser dans l'anarchie, « les corps municipaux ne peuvent, ne doivent pas s'occuper de politique ».

Dans cet esprit, la loi « interdit à tout conseil municipal soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux » (article 72, al.1), ce qui est une relative innovation.

On le voit bien, malgré son caractère “monumental”, la grande loi municipale républicaine est en fait d’ambition réduite, soucieuse de compromis, désireuse d’affirmer la liberté municipale sans cesser d’armer l’autorité de tutelle.

Elle ne vise, en somme, qu’à pourvoir aux besoins administratifs élémentaires du pays ; ce sont ceux d’un monde encore rural, dans lequel les affaires locales occupent un rang et un volume encore bien modeste.

Le compromis établi par les lois de 1871 et de 1884, entre le maintien d’une administration centralisée et la liberté accordée aux assemblées locales de statuer sur un certain nombre de sujets d’intérêt local, sera brutalement remis en cause par la défaite de juin 1940 et la recentralisation opérée par Vichy. Mais le régime de Vichy ne pouvait être qu’une parenthèse dans l’histoire de la décentralisation.

La Constitution de la IV^e République consacrera le principe de la libre administration des collectivités territoriales (communes, départements et collectivités d’outre-mer), qui se trouve inscrit pour la première fois dans la loi fondamentale. Le texte constitutionnel prévoit même que des lois organiques ultérieures procéderont à une « extension des compétences » des communes et des départements, et « transféreront le pouvoir exécutif », au sein des départements, du préfet au président élu du conseil général.

Ces perspectives novatrices ne seront évidemment pas suivies d’effets, les vertus de la centralisation préfectorale s’imposant aux gouvernements de la IV^e République comme elles s’étaient imposées à ceux de la III^e. Il faudra même attendre près d’une quarantaine d’années pour que ces avancées, annoncées par la Constitution de la IV^e République, entrent dans les faits, avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.