# LES
# PAYS LIBRES

## DU MÊME AUTEUR :

Les Institutions administratives en France et à l'Étranger. — Des Réformes à apporter à notre législation sur la commune et le département. 1 vol. in-8, 1879.

De l'écart entre nos Institutions politiques et notre état intellectuel et moral. 1 broch. in-8.

Par quels moyens l'Italie combat les progrès du socialisme. 1 broch. in-8.

La Réforme municipale en France et en Italie. 1 broch. in-8.

De certains jugements portés à l'Étranger sur la situation de la France. 1 broch. in-8.

La loi municipale soumise au Sénat. 1 broch. in-8.

Paris. — Imp. F. Pichon, 30, rue de l'Arbalète, et 24, rue Soufflot.

5023
Dublet

JOSEPH FERRAND

# LES PAYS LIBRES

## LEUR ORGANISATION ET LEUR ÉDUCATION

D'APRÈS

## LA LÉGISLATION COMPARÉE

*Ouvrage couronné par l'Institut.*

1411

PARIS
LIBRAIRIE COTILLON
F. PICHON, SUCCESSEUR, ÉDITEUR
LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT
24, rue Soufflot, 24.

1884

BIBLIOTECA C... ITARA
1956
COTA 5023
B.C.U. Bucuresti
C141151
340.5

# PRÉFACE.

Qui de nous, s'il arrête sa pensée sur les difficultés de l'heure présente, ne se demande avec inquiétude à quel avenir notre pays est réservé ?

Depuis 1848, nous avons été dotés, soudain et sans préparation, d'abord du suffrage universel, puis du régime républicain ; et en même temps on a laissé debout notre vieil appareil d'administration créé par Richelieu et Louis XIV, renouvelé par Napoléon Ier en vue de fonder ou de restaurer le pouvoir d'un seul. Empêchés ainsi, pour la plupart, de concourir d'une manière effective à la chose publique, ne rencontrant que de rares occasions de nous rapprocher les uns des autres, à quelle école et comment apprendrions-nous à pratiquer sagement nos nouvelles institutions, c'est-à-dire à discerner le bien et le mal dans la gestion des affaires du dedans et du de-

hors, à penser et à agir en commun, à voter avec clairvoyance ?

D'un autre côté, certaines de nos lois les plus essentielles, notamment celles qui régissent la tutelle des communes et des départements, la police urbaine et la police rurale, le nombre des conseils locaux, le nombre des membres de ces conseils et leurs attributions, l'administration spéciale de la ville de Paris, la nomination et la révocation des fonctionnaires et employés, ont été édictées à des époques où s'exerçait sans conteste, soit le pouvoir d'un seul, soit le système de la candidature officielle. Maintenant, qu'au contraire, la souveraineté procède du suffrage universel à peu près livré à lui-même, est-il admissible que ces lois, survivant à leur principe, concordent avec le nouvel état de choses et qu'elles répondent à nos besoins actuels ?

Non seulement les aptitudes et les mœurs de la liberté, mais les instruments propres à nous les faire acquérir et le véritable organisme du gouvernement du pays par le pays manquent à notre troisième république, comme déjà, dans le

passé, cette initiation et cet outillage ont manqué à nos républiques de 1792 et de 1848, à nos monarchies parlementaires de 1814 et de 1830.

Là est le vice mortel de nos institutions.

Après avoir tant contribué à nous accoutumer comme citoyens au désœuvrement et à la passivité, ce vice que ne viennent plus corriger, sous certains rapports, la direction et la coercition d'en haut, n'aura-t-il pas désormais pour résultat d'abaisser peu à peu les dernières barrières qui s'opposent à la prédominance absolue du nombre, en d'autres termes, ne nous conduira-t-il pas graduellement au règne légal des ignorants et des inconscients?

Le but principal du présent ouvrage est d'avertir que nous touchons à ce redoutable écueil. L'auteur a d'abord montré par quel enchaînement logique de causes et d'effets, aucune de nos constitutions, depuis 1789, n'a pu aller au-delà de quelques années d'existence. Puis, il a fait connaître le type d'organisation, très différent du nôtre, auquel tous les peuples libres en Europe et en Amérique doivent de pouvoir et de savoir gérer eux-mêmes

leurs affaires quotidiennes et, en les gérant, de se préserver des révolutions. Enfin, il a indiqué les rectifications par lesquelles nous arriverions à éliminer de nos lois administratives les disparates et les anachronismes et à diminuer notablement les dangers du suffrage universel.

Au deuxième livre de ses Annales, Tacite raconte comment une nation, jadis florissante, tomba en proie à l'anarchie et peu après à la servitude : « Elle vivait dans le « relâchement, sans guide et au hasard, « plutôt qu'elle n'avait bénéficié de la « liberté acquise..... *Magis sine domino « quam in libertate.* »

De nos jours même, quel serait le sort d'une société démocratique qui, elle aussi, au lieu d'améliorer avec grand soin ses lois les plus usuelles et ses mœurs publiques, se bornerait à avoir indéfiniment foi dans le bon vouloir des majorités et les faveurs de la fortune?

**Extrait du rapport présenté par M. Léon AUCOC, à l'Académie des Sciences morales et politiques, sur les résultats du concours pour le prix Odilon Barrot (année 1883).**

L'Académie avait deux fois mis au concours, en 1868 et en 1871, la question de la décentralisation administrative, en demandant des études sur l'administration locale de l'Angleterre et sur celle de la Belgique.

Elle a ouvert un nouveau concours sur cette question, à un point de vue plus général, pour exécuter une des volontés formellement exprimées par notre regretté confrère, M. Odilon Barrot, dans le testament qui fonde le prix que nous sommes appelés à décerner.

Elle ne pouvait pas espérer que les ouvrages produits à ce concours exposeraient des idées neuves, qu'ils révéleraient des faits historiques importants jusqu'ici inconnus ou négligés, qu'ils mettraient en lumière des doctrines nouvelles sur les avantages et les inconvénients de la centralisation et de la décentralisation, qu'ils ap-

porteraient sur la législation des pays étrangers des renseignements encore ignorés.

Il n'y a pas de sujet qui ait été plus étudié à tous les points de vue que celui de la décentralisation. Depuis la Révolution de 1789, nos assemblées politiques n'ont cessé de discuter l'organisation de l'administration départementale et communale; elles la discutent encore. Le recueil des discours prononcés dans ces débats par les hommes les plus éminents de chaque époque formerait de nombreux volumes. Chaque régime nouveau a fait des remaniements plus ou moins profonds dans la législation antérieure. Tous les débats parlementaires ont été précédés ou suivis d'une foule d'ouvrages dont la forme était aussi variée que le fond, de brochures de circonstance, dont plusieurs méritent de durer, et de travaux approfondis, dont quelques-uns sont célèbres. Après tant de discours, d'études historiques, de traités de philosophie politique, d'ouvrages de doctrine juridique, de recherches sur la législation étrangère, était-il possible de renouveler le sujet ?

Nous nous attendions à voir un des concurrents nous donner, dans l'introduction de son mémoire, un tableau de ces écrits, qui aurait fait ressortir les vicissitudes au travers desquelles l'opinion publique s'est peu à peu formée.

Mais ne suffit-il pas de rappeler ici ceux des ouvrages qui sont dus à des membres de l'Institut, et qui sont présents à tous les souvenirs, pour montrer combien la matière a été creusée dans toutes les directions? Qui ne nommera avec nous, parmi les travaux historiques, ceux d'Augustin Thierry, de Guizot, de Thiers, le mémoire de M. Mignet sur la *Formation territoriale et politique de la France*, l'*Histoire du droit municipal en France*, de M. Raynouard, le livre de M. Léonce de Lavergne sur les *Assemblées provinciales*, l'*Histoire de Louvois* de M. Camille Rousset, et les travaux de M. Pierre Clément sur Colbert?

Qui ne citera, parmi les ouvrages de philosophie politique qui ont touché à cette question, au premier rang, *la Démocratie en Amérique* de M. de Tocqueville, tant de fois invoquée par les adversaires de la centralisation administrative, avec son autre

livre sur l'*Ancien Régime et la Révolution*, puis *les Vues sur le Gouvernement de la France* du duc Victor de Broglie, la *France nouvelle* de Prévost-Paradol, la *Politique libérale* de M. de Rémusat, la *Liberté politique* de M. Jules Simon, le *Parti libéral et son programme* de M. Laboulaye, *l'Etat et ses limites* du même auteur, en y joignant l'écrit spécial de M. de Barante sur *les Communes et l'aristocratie*, publié en 1829, et celui de M. Odilon Barrot sur la *Centralisation et ses effets*, publié vers la fin du second empire?

Qui ne connaît, parmi les travaux sur le droit administratif, l'ouvrage de M. Cormenin et sa brillante préface, et ceux de MM. de Gérando, Vivien et Laferrière; parmi les ouvrages de législation étrangère, les *Etudes sur l'Angleterre* de M. Léon Faucher, le travail de M. Maurice Block sur *les Communes et la Liberté* et le livre de M. Leroy-Beaulieu sur l'*Administration locale en France et en Angleterre*, couronné par l'Académie?

A ces différents groupes d'ouvrages, que d'écrits on pourrait rattacher! Il serait trop long de signaler ceux qui exposent

l'histoire des institutions administratives de la France ; l'Académie n'a d'ailleurs pas oublié les livres de M. Cl. Dareste et de M. Chéruel, couronnés par elle en 1847 ; il serait trop long de citer les monographies publiées depuis la Restauration, et chaque jour nous en apporte de nouvelles, sur les Etats provinciaux, sur les intendants, sur les assemblées provinciales de la fin du XVIII^e^ siècle, sur l'organisation municipale. Mais on ne peut omettre, à cause du retentissement qu'ils ont eu en leur temps, l'essai de M. Béchard sur la *Centralisation administrative*, critique passionnée, qui date de 1836, complété par d'autres ouvrages du même auteur ; les écrits de M. Raudot, plus hardis encore que ceux de M. Béchard ; puis, dans un sens opposé, les travaux de M. Dupont-White sur l'*Individu et l'Etat*, la *Centralisation*, la *Liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale*, enfin le manifeste de Nancy, publié en 1865, qui a tant occupé l'opinion et qui a provoqué une foule de brochures.

Il faut y ajouter la collection des rapports sur le projet de loi, en quatre livres, relatif à l'administration intérieure, pré-

paré par le Conseil d'Etat en 1849 et 1850, rapports savants, qui sont l'œuvre de MM. Vivien, Vuitry, Tourangin et Boulatignier et qu'on avait réimprimés en 1870 pour servir de base aux travaux de la commission de décentralisation, où nous avons siégé à côté de nombreux partisans du manifeste de Nancy.

On doit signaler encore tous les documents et toutes les notices publiés depuis dix ans dans les *Annuaires* et dans le *Bulletin* de la Société de législation comparée, qui a rendu aux hommes d'étude l'immense service de leur fournir un précieux instrument de travail, réservé jusque-là à un petit nombre d'élus.

La pensée exprimée par M. Odilon Barrot, dans son testament, paraît être qu'après tant de publications, il manquait encore une étude à la fois très libérale et pratique sur la décentralisation administrative.

En conséquence l'Académie avait appelé les concurrents à traiter la question suivante : « Exposer les traits principaux des différents systèmes d'organisation municipale et départementale en France depuis

1789 et les comparer aux institutions analogues à l'étranger. » Elle ajoutait dans le programme : « Les concurrents devront rechercher quelle a été l'influence de ces systèmes sur le mouvement général de la civilisation et de la sociabilité. L'Académie désire que, pour se conformer aux intentions du fondateur du prix, cette étude de législation comparée conduise les concurrents à l'examen des améliorations dont est susceptible notre organisation communale et départementale, en l'état de nos mœurs, de nos habitudes et des institutions qui nous régissent. »

Quatre mémoires ont été présentés au concours. Nous avons à en rendre compte à l'Académie.

. . . . . .

. . . . . .

Le mémoire n° 3, qui a pour devise *Prodesse*, se présente avec une physionomie toute différente.

Il est moins étendu que le précédent et ne compte que 400 pages in-4°; mais il ne contient rien d'inutile. L'auteur n'a signalé que les traits principaux des institutions françaises et étrangères. Les observations

dans cette étude tiennent beaucoup plus de place que les faits. Elle est bien composée; elle se lit avec intérêt. Le style est toujours soigné, soutenu, bien approprié au sujet et les bonnes citations s'y trouvent en bonne compagnie.

Quant au fond, l'auteur, dans ses projets de réforme, cherche à donner satisfaction aux différents besoins de la société et ne se laisse pas entraîner par une préoccupation exclusive, bien qu'il ne manque pas de hardiesse. Il ne se borne pas à demander des pouvoirs étendus pour les administrations locales. Il étudie en même temps avec soin les garanties qui pourraient protéger les intérêts locaux contre une mauvaise gestion et celles qui pourraient protéger les intérêts généraux et empêcher l'affaiblissement du pouvoir central dans l'exercice de ses attributions nécessaires. Il consacre un chapitre spécial à l'organisation de la ville de Paris, et il cherche à concilier les principes libéraux avec les mesures que réclame la sécurité du gouvernement de la France.

L'auteur ne prépare pas lentement sa démonstration. Dès les premières lignes

de son écrit, il montre l'idéal auquel il veut conduire ses lecteurs. Séparer les intérêts généraux des intérêts locaux, laisser aux administrateurs des intérêts locaux une grande latitude dans leur sphère, cela est bien ; on arrive ainsi à décharger l'État de responsabilités considérables sous lesquelles il doit succomber tôt ou tard. Mais ce n'est pas suffisant ; il faut faire concourir le plus grand nombre possible de citoyens à la gestion des affaires locales, et non seulement à la délibération, mais à l'exécution quotidienne des mesures administratives. On réussira, par là, à éclairer les citoyens, à unir les personnes et les classes, à favoriser la paix sociale et à développer la vie publique.

L'exposé qu'il présente de nos institutions administratives depuis 1789, avec une courte introduction sur les origines et le développement de la centralisation sous l'ancien régime, est saillant, mais rapide.

Le mémoire signale très sobrement les faits et les lois, et s'applique surtout à en étudier les causes, la portée et les effets. Il nous semble qu'il a poussé un peu loin la sobriété à cet égard, qu'il aurait mieux fait

d'indiquer, avec quelques détails, les progrès successifs accomplis dans le sens même de ses opinions par les lois du gouvernement de juillet, du second Empire et du gouvernement actuel. S'il n'a pas plus insisté sur ces différents points, c'est sans doute qu'il les suppose connus ; c'est aussi que ces nuances, dans l'atténuation de la centralisation administrative, sont, pour lui, peu de chose en face de l'idéal qu'il tend à réaliser. Mais le programme lui demandait davantage, et l'histoire des modifications de l'opinion publique et de la législation méritait d'être plus développée.

Peut-être, aussi, pensera-t-on qu'il a attribué trop d'influence à nos institutions départementales et communales sur les révolutions qui, depuis 1789, sont venues si souvent modifier la constitution politique du pays. La rapidité de ces événements si fréquents a d'autres causes auxquelles il faut faire leur part. Mais tout en discutant son opinion, on ne pourra contester que ses appréciations soient généralement équitables, judicieuses et inspirées par des sentiments élevés.

Son premier coup d'œil sur les institu-

tions administratives à l'étranger est aussi rapide. A notre centralisation à peine atténuée, il oppose la décentralisation pratiquée, avec des nuances diverses, en Angleterre, en Amérique, en Prusse, en Suisse, en Belgique, en Italie, en Autriche, en Hongrie, en Hollande, et en Russie. Il ne fait ressortir que les grandes lignes et l'esprit des institutions. On pourrait encore exprimer quelques regrets sur la brièveté des indications données relativement à quelques-unes des institutions étrangères, spécialement aux institutions anglaises et au mouvement de centralisation dont nous avons fait ressortir l'importance.

Mais quand l'auteur aborde les procédés de gestion à l'étranger, leurs effets moraux et sociaux, il pénètre dans les détails et il s'applique à montrer comment les systèmes adoptés en France et à l'étranger impriment aux esprits et aux mœurs des directions absolument opposées.

C'est là qu'il insiste sur l'utilité des combinaisons qui appellent le plus grand nombre possible de citoyens à participer à la gestion des intérêts locaux, au lieu de concentrer le pouvoir d'administrer dans

les mains d'un nombre très restreint de personnes. Il retrouve partout la même idée, pratiquée sous des formes et dans une mesure différentes, et partout il voit la condamnation de nos traditions.

C'est là aussi qu'il combat, par une série de comparaisons, l'organisation du pouvoir exécutif local constitué sous la forme unitaire, tandis que toutes les autres nations confient le droit de décision à des autorités collectives.

Il signale encore diverses mesures adoptées dans les législations étrangères pour donner de l'animation à la vie locale, le renouvellement fréquent des pouvoirs de la commune et de la province, la publicité des séances des assemblées, et le droit pour les assemblées de se réunir quand elles le jugent nécessaire.

Mais s'il approuve sur ces divers points les solutions admises dans les pays étrangers, il met en relief, d'autre part, une série de mesures qui forment, dans beaucoup de pays, une sorte de contre-poids et qui assurent la bonne gestion des intérêts locaux et le respect des intérêts généraux. Il expose et discute, à cette occasion,

d'abord les lois électorales qui font une part à la représentation des intérêts, des capacités, des minorités; — puis les mesures prises pour séparer la police générale de la police municipale et lui constituer des agents spéciaux; — les règles relatives à la nomination aux emplois publics; — les combinaisons qui remédient au morcellement des communes rurales; — l'intervention active des autorités locales dans la surveillance de l'instruction primaire.

C'est ainsi que l'auteur justifie par avance ses conclusions. Il y consacre cependant encore des développements considérables.

Il s'applique d'abord à examiner les conditions dans lesquelles doivent se réaliser les réformes pour ne pas amener des désordres par le brusque passage d'un extrême à l'autre, et pour ne pas affaiblir l'autorité de l'État dans la sphère qui lui appartient nécessairement. Il conteste, à ce point de vue, la sagesse de certaines mesures prises dans les lois de 1871, de 1876 et de 1882 sur les conseils généraux et sur la nomination des maires.

Il entre alors dans le détail des réformes proposées et il en fait ressortir les avan-

tages. Ces réformes sont très analogues à celles que proposait le mémoire n° 1; il est inutile de les répéter. Ce qu'il importe de dire ici, puisque nous n'avons pas à les discuter au fond, c'est la précision, la netteté avec lesquelles sont indiquées ce que le mémoire appelle les rectifications nécessaires, le soin avec lequel elles sont justifiées.

Il faut dire aussi que l'auteur du mémoire n° 3 a quelques idées qui lui sont propres. Pour la séparation de la police générale et de la police locale, il s'inspire principalement des idées pratiquées en Italie. Il présente un système d'organisation municipale de la ville de Paris qui s'écarte notablement et du système actuel et des propositions faites au nom des partisans de l'autonomie communale. Dans cette combinaison, le préfet de la Seine et le préfet de police cesseraient de participer à la gestion des affaires de la ville; ils n'auraient plus qu'à la contrôler. Mais la police relèverait directement du gouvernement et ses dépenses seraient portées au budget de l'État. Le département de la Seine aurait un conseil général distinct, la ville de Paris aurait autant de conseils

municipaux qu'il y a d'arrondissements, et les intérêts communs seraient administrés par un conseil central composé de vingt délégués des municipalités d'arrondissement et d'un nombre égal de délégués du gouvernement, sous la présidence du préfet de la Seine. Ces réformes devraient d'ailleurs être complétées par l'application des autres mesures que l'auteur a proposées pour toutes les communes, en vue d'y faire l'éducation des citoyens.

C'est par ce projet fort étudié, dont nous n'examinerons pas les chances de succès, que se termine le mémoire.

L'auteur a condensé l'esprit de son travail dans le titre et dans les derniers mots.

Le titre est ainsi conçu : « Les pays libres, leur organisation et leur éducation d'après la législation comparée. »

Les derniers mots sont empruntés à un écrit récent d'un ancien gouverneur de l'État de New-York, M. Horatio Seymour, qui a été candidat à la présidence de la République des États-Unis :

« S'il arrive que la flèche élancée d'un temple s'écarte de la verticale, ce n'est point au sommet, mais à la base de l'édi-

fice qu'on devra chercher la cause de cette inclinaison... Dieu, dans sa bonté, ne tolère pas qu'une nation reste prospère et honorée, lorsque ses citoyens sont indifférents ou corrompus... Parmi les remèdes à opposer aux maux que peuvent produire le système électif et la liberté, les plus efficaces sont ceux qui poussent l'individu à s'intéresser à la chose publique, à déployer son initiative, à faire énergiquement effort sur soi et autour de soi... »

La section, sans méconnaître que de graves controverses peuvent s'élever sur les idées exposées dans le mémoire n° 3, estime que ce mémoire a une valeur réelle. Elle aurait souhaité, nous l'avons indiqué, que la partie historique fût traitée avec plus de développements et pour la France et pour l'étranger. Mais, à part cette lacune qu'il sera facile à l'auteur de combler (1), la question des réformes, qui était le principal objet du travail, est traitée d'une manière distinguée. Le mémoire paraît répondre au vœu exprimé par le fondateur du prix.

(1) Il a été donné satisfaction à ce vœu, dans la mesure que comportaient le plan et les dimensions de l'ouvrage. (*Note de l'auteur*).

# PREMIÈRE PARTIE.

## NOS INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES DEPUIS 1789.

« Quant les historiens encore à « naître voudront citer un des « exemples les plus frappants des « contradictions dans lesquelles « peuvent glisser ou s'endormir « les esprits les plus éclairés, ils « invoqueront le souvenir des « institutions administratives du « premier Empire, conservées « presque intactes par la Restau- « ration, tolérées par la Monarchie « de juillet et laissées debout par « l'Assemblée Constituante de la « deuxième République, en même « temps que ces trois régimes « essayaient sincèrement de fonder « et d'affermir en France la liberté « politique. »

PRÉVOST-PARADOL.

## CHAPITRE PREMIER.

### DU RÔLE DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES ET DE LEURS RAPPORTS AVEC LES INSTITUTIONS POLITIQUES.

C'est un sujet d'un intérêt très élevé et très pratique que l'histoire de nos institutions ad-

ministratives depuis 1789 jusqu'à nos jours. Toutes nos vicissitudes morales et politiques y apparaissent et s'y déroulent dans un ordre aussi logique que saisissant. On y trouve à la fois nos fougues généreuses et nos prompts désenchantements, la lutte ininterrompue de notre passé et de notre présent, la dissemblance profonde de nos aspirations et de nos mœurs, certaines causes palpables de nos mécomptes et même de nos désastres, en un mot, beaucoup d'enseignements propres à éclairer d'une vive lumière quelques-uns des problèmes difficiles que notre génération cherche à résoudre.

Avant de recueillir, à travers tant de décombres, cette partie de nos annales et de l'assembler sous les yeux du lecteur, il importe que nous fassions connaître en quoi consistent les institutions administratives, dans quelle sphère elles se meuvent et de quel rôle elles sont susceptibles.

*
* *

Les intérêts publics qu'une société débat et règle journellement peuvent se diviser en deux grandes catégories :

1° Ceux qui relèvent de l'État et incombent aux autorités centrales. Ils embrassent la confection et l'exécution des lois, l'armée et la marine, les relations extérieures, les finances, la

justice, la police, les travaux d'utilité générale, la tutelle des incapables;

2° Ceux d'un ordre secondaire auxquels pourvoient les administrations de la commune et de la province ou du département. Ils ont pour matières principales le choix des magistrats, des conseils et des employés locaux, la gestion et la disposition de certains biens et de certaines taxes, la voirie et toutes les affaires qui s'y rattachent, l'assistance des pauvres, la construction, l'entretien et la surveillance des écoles, des salles d'asile et autres établissements d'instruction, les soins à donner aux édifices du culte et aux cimetières, la salubrité, l'éclairage, l'état-civil, etc.

Ces deux grandes catégories ne diffèrent pas seulement entre elles par la nature de leurs objets.

Les intérêts d'État, le plus souvent complexes, délicats et d'une portée considérable, exigent de la part des hommes qui les ont en main des connaissances et des capacités variées. Beaucoup ne peuvent se prêter à des collaborations nombreuses; quelques-uns même ont besoin d'une entière unité d'action (1). Les intérêts administratifs ou locaux, au contraire,

(1) Ainsi le commandement de la force armée, la direction de certains établissements, la police, etc.

répandus sur toute la surface du territoire, simples, accessibles à la plupart des intelligences, ont cette propriété spéciale de fournir aux habitants d'inépuisables sujets d'occupation, de leur inspirer le goût et de leur donner l'expérience des affaires publiques, de les rapprocher les uns des autres, de les rendre aptes à la liberté.

Comme, jusqu'en 1871, nous avions moins à nous gouverner nous-mêmes qu'à nous laisser gouverner par le Pouvoir, cette propriété spéciale des intérêts administratifs ou locaux devait être et a été effectivement négligée par le législateur. Mais aujourd'hui il est devenu d'une urgence suprême de lui communiquer pour ainsi dire la vie et de lui faire porter tous ses fruits éducatifs.

Expliquons comment ce changement de système nous amènerait à acquérir de proche en proche les nouvelles facultés d'esprit et les nouvelles habitudes de conduite qu'impliquent nos institutions actuelles.

L'ouvrier même le moins éclairé, le bourgeois même le plus indifférent désirent qu'il soit pris soin de la rue ou du chemin desservant leurs habitations, de l'école ou de l'asile ouvert à leurs enfants, de l'impôt qu'ils paient, du cimetière où leurs pères reposent, de l'église qu'ils fréquentent, du cours d'eau, de la fontaine, de

la salubrité, de la sécurité. Pour s'assurer la bonne gestion de ces intérêts qui se confondent avec les leurs propres, on conçoit qu'ils soient disposés à faire effort, à réfléchir et à se concerter; or, ces mêmes intérêts ou, selon l'expression consacrée, *les affaires communales et départementales*, ne sont autre chose, pour la plupart, qu'un diminutif des affaires de l'Etat; en apprenant pour les premières à discerner, à agir et à voter, ou bien au contraire à s'abstenir et à abdiquer, on acquiert pour les secondes les mêmes aptitudes ou bien l'on tombe sous le coup des mêmes inaptitudes.

Il n'est en quelque sorte personne, dans une commune, qui ne puisse concourir à des œuvres telles que le bon entretien des voies de communication, l'assistance des pauvres, l'administration d'une caisse d'épargne, les encouragements à donner à la fréquentation des écoles, etc. Ces coopérations sont autant de moyens immédiats et pratiques de cultiver et de réaliser le civisme et même le patriotisme, de se dévouer, de gagner l'estime, de s'élever régulièrement sur place.

C'est le propre des actes et des votes locaux de se traduire rapidement en avantages ou en préjudices tangibles. Qu'un des magistrats de la commune soit bienveillant ou dur, que les chemins les plus nécessaires soient habituelle-

ment défoncés ou en bon état, que les taxes soient légères ou excessives, chacun ne tardera pas à s'en rendre compte, et, satisfait ou mécontent, calculera les conséquences de son suffrage, se gardant peu à peu de céder à l'indifférence ou à la passion.

Le plus grand nombre des affaires communales et départementales ne réclame pas et même exclut une direction personnelle et unitaire. S'il s'agit, par exemple, de soulager les indigents d'un bourg ou d'un quartier, un groupe de contribuables réussira beaucoup mieux qu'un seul particulier ou qu'un fonctionnaire à constater leurs besoins ou leurs titres, et à leur assurer satisfaction. Dans la surveillance de certaines parties du service scolaire, un comité de pères de famille suppléera ou complètera très efficacement l'inspecteur de l'État qui réside au loin et n'apparaît qu'à de rares intervalles. Est-il besoin d'expliquer combien de pareilles collaborations, qu'on peut peut facilement multiplier, sont de nature à mettre en contact et même à concilier et à unir les personnes et les classes, à favoriser la paix sociale et à développer la vie publique?

Il faut encore envisager les intérêts administratifs ou locaux à d'autres points de vue non moins essentiels.

Les pouvoirs qui s'occupent journellement

de ces intérêts, ont avec la population des rapports incessants. Nul ne saurait contracter mariage, faire enregistrer une naissance ou un décès, être inscrit sur les listes électorales, subir la loi militaire, construire sur la voie publique, bénéficier d'une décharge ou d'un allégement d'impôts, recevoir quelques secours, etc., sans que le maire ou le préfet examine et statue. Il est naturel que les personnes mises en possession de moyens d'ascendant aussi considérables acquièrent une certaine prépondérance, et qu'à un moment donné, elles se trouvent en situation de guider et de diriger le vote.

Les affaires communales et départementales, étant seules à l'usage comme à la portée de chacun, et, en outre, se renouvelant à toute heure, il s'ensuit qu'elles forment la matière la plus effective du gouvernement du pays par le pays. Il ne peut être accordé qu'à un nombre très limité de particuliers d'avoir la compétence et l'expérience nécessaires pour la gestion des intérêts de l'État, ou, en d'autres termes, pour devenir ministres, sénateurs, députés, diplomates, magistrats. Si donc les autorités centrales attirent à elles totalement ou en partie les affaires des localités, ou bien si ces affaires restent concentrées dans quelques mains seulement, il n'existera pas de chose publique, ni d'occasions d'éducation et d'activité civiques

pour la très grande majorité des habitants. La classe, spécialement, affranchie du travail quotidien n'aura pas en général la faculté d'employer ses loisirs au service du pays. Le vote lui-même, qui n'intervient que de loin en loin, demeurera le plus ordinairement privé de préparation intellectuelle, et, dans bien des cas, il ne pourra être ni conscient, ni vraiment libre.

Enfin, en raison même de leur multiplicité et de leur continuité, les gestions locales sont celles qui créent le plus de responsabilités. Il résulte de cette dernière condition qu'attribuées au Pouvoir central, ces gestions l'usent et risquent de le détruire promptement en le forçant à se mêler d'une foule de débats inférieurs, tandis que, abandonnées aux habitants, elles contribueraient beaucoup à fortifier et à relever l'individu, à le dresser aux pratiques du *Self-Government*, à répandre l'esprit d'initiative et d'entreprise, à susciter partout une animation saine et des concurrences fructueuses.

*
* *

Il suffit de réfléchir un instant à ces caractères particuliers et à ces fins si diverses des intérêts administratifs et locaux pour demeurer persuadé que le régime à leur assigner est étroitement solidaire du régime politique

lui-même, qu'ils doivent l'un et l'autre varier ensemble, être modelés et fonctionner d'une manière concordante.

Dans un État autocratique, les affaires publiques étant réservées au Prince ou à ses délégués et la nation n'y concourant pas, autant il serait inutile et même dangereux que l'organisation de la commune et du département eût pour conséquence d'apprendre aux *sujets* à voter et à gouverner, autant il est logique qu'elle fournisse au Souverain de puissants moyens de domination, par suite qu'elle soit *centralisée*. Mais que, dans cet État autocratique, l'instruction générale, la richesse, la circulation, viennent à acquérir des développements sensibles, on verra les intérêts locaux ainsi réglementés, accumuler sur le Prince des responsabilités et des dangers innombrables, contre lesquels la force pourra seule prévaloir.

La centralisation administrative s'impose encore lorsque le Pouvoir, dans un pays jouissant des franchises constitutionnelles, entend influencer et diriger le vote. On conçoit qu'en nommant lui-même les magistrats et les employés des départements et des communes, en statuant lui-même sur la plupart de leurs affaires, en subventionnant leurs budgets, il réussisse à atteindre son but ; mais, en retour, il laissera subsister dans tous les rangs de la

nation les mœurs de l'autocratie, sans faire naître celles de la liberté ; il n'évitera ni d'être en butte à beaucoup d'agressions destructives ni de fausser et peu à peu de détendre tous les ressorts gouvernementaux, en sorte que, pour avoir prétendu concilier des idées et des pratiques incompatibles, il n'aura en partage qu'une existence agitée et incertaine.

Si, au contraire, une nation veut être dotée d'institutions véritablement parlementaires et démocratiques, qu'elle n'hésite pas à se donner un système d'administration communale et départementale *décentralisé*, parce que, seul, il restreindra la responsabilité du Pouvoir, associera le grand nombre à la gestion des affaires les plus usuelles, et exercera chacun à discerner, à prévoir, à voter. Mais, en même temps, il sera nécessaire d'éviter tout ce qui pourrait léser soit les intérêts locaux, soit les intérêts généraux, La décentralisation *administrative*, surtout quand elle devra coexister avec le suffrage universel, ne sera sans danger qu'à la condition d'être attentivement mesurée à l'état intellectuel et moral de la population et de ne porter aucune atteinte à la centralisation *politique*, c'est-à-dire à cette centralisation qui sauvegarde le principe du gouvernement, l'unité nationale, l'exécution des lois, les finances, la justice, la police.

En d'autres termes, il faut considérer comme normal que, sous un régime d'absolutisme, la commune et le département soient administrés dans le but d'assurer la suprématie du Prince ; que, sous un régime de liberté, par contre, ces centres d'intérêts aient une réglementation dont le caractère et l'effet soient de former les citoyens à la sage pratique de leurs droits et d'exonérer l'État, sans l'affaiblir.

Tels sont les principes conformes à la nature des choses, qui doivent nécessairement présider à l'organisation des pouvoirs locaux. Il ne sera pas inutile d'avoir présents à l'esprit ces préliminaires, pour juger avec sûreté nos nombreux systèmes d'administration communale et départementale, depuis 1789, ainsi que leur influence sur les idées dominantes, les mœurs publiques et les événements.

## CHAPITRE II.

### LES ORIGINES ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA CENTRALISATION.

On sait quelle puissante activité la vie locale avait acquise à la fin du moyen-âge, quelle barrière elle opposa à la féodalité et quels services elle rendit à la civilisation. Pendant cette période de notre histoire, les provinces étaient pourvues d'États qui votaient et répartissaient les impôts. De leur côté, les communes, en général, disposaient souverainement de leurs ressources, nommaient leurs magistrats, assuraient la police, rendaient la justice et se chargeaient même de la défense de leur territoire. Mais, à partir du XVI^e^ et surtout du XVII^e^ siècle, la royauté, à peu près affermie contre les grands et la noblesse; n'eût plus besoin de chercher des alliés dans les représentants des villes et des provinces. Aux tyrannies seigneuriales et aux guerres intestines étaient venus s'ajouter ou avaient succédé de grands désordres administratifs. Alors, et d'année en année, s'ouvrit l'ère de la centralisation monarchique. La prédominance absolue du Prince et sa direction unique répondaient à la situation générale des personnes et des choses.

*
* *

A la suite d'une longue série de mesures partielles dont Louis XI, François Ier et Henri II avaient été les principaux auteurs, le nouveau système de gouvernement, la Centralisation, fut définitivement fondé par Richelieu et Louis XIV. Certes, on ne saurait contester que cette œuvre, aujourd'hui encore en pleine vitalité, n'ait été à l'origine et pendant bien des années, justifiée et féconde. C'est elle qui a achevé d'établir notre unité nationale; à la bigarrure, au caprice, à la violence, elle a substitué partout un certain ordre et une certaine régularité; elle a été, pour notre pays, un instrument très énergique, très utile d'ascendant et de puissance. Mais il eût fallu que le régime tout entier se modifiât selon les vicissitudes des temps, de manière à parer aux dangers et à satisfaire aux besoins que chaque génération voyait surgir. Loin de là, malheureusement, on le laissa subsister, sous beaucoup de rapports, tel à peu près que ses initiateurs l'avaient conçu. Il advint ainsi qu'un jour une partie considérable de notre appareil administratif ne se trouva plus en harmonie avec l'état de notre société et avec ses nécessités nouvelles. Cette antinomie et l'influence qu'elle a eue sur nos pratiques quotidiennes et sur nos mœurs publiques tiennent indubitablement une grande

place parmi les causes de toutes nos révolutions successives depuis 1789.

Montrons comment le système prévalut et s'organisa d'abord, sous la main résolue de Richelieu, ensuite, sous celle de Louis XIV, l'un et l'autre aidés par le Conseil du roi, le Contrôleur général et les Intendants de justice, de police et des finances.

Depuis 1614, les États-Généraux avaient cessé d'être réunis. Peu après et en moins d'un demi siècle, la plupart des États provinciaux disparurent également. Quelques contrées seules, désignées sous le nom de *pays d'États*, la Bretagne, la Bourgogne, le Languedoc, la Flandre, l'Artois, la Provence, conservèrent certains restes de leurs anciennes franchises. Tout le surplus du royaume, les trois quarts du territoire formant ce qu'on appelait les *pays d'élection*, passèrent sous l'autorité directe et permanente des délégués du Prince.

Auprès du trône et à titre seulement de *donneur d'avis*, le Conseil du roi, composé de membres essentiellement révocables, légiférait, révisait et cassait les arrêts des tribunaux ordinaires, fixait et répartissait les impôts, dirigeait et surveillait les divers services, statuait sur tous les débats de quelque importance, tandis que, à l'intérieur, le contrôleur général et les intendants attiraient et absorbaient chaque jour

davantage l'administration elle-même. Dans les provinces, il y eut encore, jusqu'aux dernières années de l'ancien régime, des gouverneurs, des parlements, des bailliages et sénéchaussées, des présidiaux, des seigneurs justiciers, des bureaux de finances, des élus, des grands-voyers. Mais déjà en 1654-1660, c'était, pour tout ce qui concernait la chose publique, l'Intendant qui avait l'exercice effectif de l'autorité. Lui seul, secondé par les subdélégués, prononçait sur les recours les plus usuels des particuliers, jugeait les procès civils et criminels intéressant l'État, assignait à chaque localité son contingent dans les charges du royaume, veillait au recouvrement des taxes, pourvoyait à l'exécution des travaux publics, à la distribution des fonds de secours, à la levée de la milice, au maintien de la sûreté et du bon ordre. De même, les villes et les paroisses demeurèrent dotées d'assemblées générales, d'assemblées d'habitants, de corps de ville, de maires, de syndics, d'échevins. Mais, depuis les édits et arrêts du Conseil intervenus de 1660 à 1692, de nouveaux règlements sur les conseils électifs, ainsi que la *mise en offices* des emplois municipaux, avaient en grande partie enlevé aux habitants et attribué aux intendants ou aux subdélégués la conduite et la responsabilité des affaires communales. Aucune

assemblée ne tenait séance, aucune délibération n'acquérait force légale, aucune nomination, aucune entreprise, aucun emploi même de fonds disponibles ne recevait une suite utile sans que l'intendant ou le conseil du roi eût examiné et décidé.

Les résultats de ce nouveau mode de gouvernement ne tardèrent pas à se produire : ceux que ses fondateurs avaient recherchés expressément, et d'autres, indirects et latents, qu'ils n'avaient pas prévus. La royauté, substituée à toutes les forces individuelles et locales, entra en possession de la puissance absolue et ne rencontra plus aucune contradiction sérieuse; l'unité nationale cessa d'être exposée aux entreprises de l'ambition et de l'audace; la population bénéficia d'une grande somme de paix et de régularité. Mais, par contre, le Monarque, dans son nouveau rôle de Providence terrestre, devint le point de mire que visèrent tous ceux qui adressaient à l'autorité des instances mal accueillies ou qui encouraient par son fait quelque mécompte. Affranchis des entraves que créaient les conseils électifs, ses délégués auprès des provinces et des districts eurent naturellement pour but de complaire plutôt aux pouvoirs dont ils dépendaient qu'aux administrés eux-mêmes, désormais sans organes. De là, chez la plupart d'entre eux, des goûts et des

habitudes d'arbitraire qui donnèrent bientôt ouverture à de graves mécontentements. D'un autre côté, la noblesse comme le tiers-état, les habitants des villes comme ceux des campagnes n'eurent plus d'occasions immédiates et quotidiennes de s'occuper réellement de la chose publique, de faire connaître leurs besoins et leurs plaintes, d'échanger des relations, de penser et d'agir en commun. Il s'ensuivit que la nation désapprit en général à juger les événements et à traiter les affaires, que ses diverses classes ressentirent avec plus d'amertume leurs souffrances, qu'elles s'isolèrent les unes des autres, se décrièrent, et peu à peu se haïrent. La noblesse, que l'institution des milices avait en partie déchargée de son service traditionnel dans les armées, vécut le plus ordinairement oisive et inutile, tout en conservant ses immunités et sa prééminence. A son tour, la bourgeoisie n'eut plus d'autre domaine de sollicitude que ses intérêts privés et les offices achetés à prix d'argent, par conséquent elle perdit, elle aussi, à peu près tout moyen d'exercer de l'ascendant; et, quant au peuple, abandonné à lui-même, privé de guides réguliers et de représentation propre, il n'eut pas besoin de longues années de ce régime pour se persuader qu'il était, dans le pays, le groupe le plus obéré, le plus opprimé, le plus malheureux, travaillant

14154

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

et payant pour les ordres privilégiés. Enfin, les villes, les bourgs et les campagnes commencèrent à ne plus pouvoir fournir, à ceux de leurs habitants qui étaient actifs et instruits, une existence capable de les intéresser et de les retenir, pendant qu'au contraire Paris ne discontinuait plus déjà de croître en attraits, en grandeur, en prépondérance administrative et politique.

Dans certains de ces résultats, n'aperçoit-on pas dès lors les germes des événements qui devaient éclater, un siècle ou un siècle et demi plus tard?

*
* *

Il était impossible que des changements aussi considérables n'éveillassent pas certaines protestations. Les parlements, que le nouveau système d'administration avait diminués et irrités, en furent les principaux interprètes. A la faveur des troubles de la Fronde, ils obtinrent, le 13 juillet 1648, une déclaration royale qui abolissait la nouvelle institution des intendants. Mais la Cour, selon une expression du cardinal de Retz, s'était sentie « par « là, blessée à la prunelle de l'œil » et dès 1654, les intendants étaient rétablis. Peu après, Louis XIV ayant pris lui-même la direction des affaires, une suite non interrompue d'édits, d'ordonnances et d'arrêts du Conseil mirent

définitivement hors de conteste l'existence de ces agents, et acheva de leur donner une autorité discrétionnaire.

A cette époque, il était beaucoup plus difficile qu'aujourd'hui de démêler et d'apprécier les effets d'un régime ou même d'une simple mesure. La publicité, les déplacements individuels, les échanges d'idées n'existaient que dans des proportions infiniment restreintes. Deux provinces limitrophes étaient plus séparées l'une de l'autre que ne l'est à l'heure présente l'ancien monde du nouveau. Cependant, sous Louis XIV déjà, une pléïade nombreuse d'hommes très attachés au Prince et du mérite le plus élevé, estimait que le nouvel état de choses et, en particulier, l'administration des intendants conduisaient aux plus grands malheurs. Boisguillebert, Vauban, Saint-Simon faisaient entendre à cet égard de sages avertissements. Dans la préface de son *État de la France*, Boulainvilliers écrivait : « Le peuple a « maintenant appris que les intendants de- « vaient être les instruments de sa misère, que « les vies, les biens, les familles, tout serait à « leur disposition, maîtres des enfants jusqu'à « les enrôler par force, maîtres des biens jus- « qu'à ôter la subsistance, maîtres de la vie « jusqu'à la prison et au gibet. » Les ducs de Chevreuse et de Beauvilliers n'insistaient guère

moins sur les dangers de l'absolutisme royal. Enfin, Fénelon, dans ses plans de réforme de 1711 qui se terminent par le cri : « Plus d'intendants ! » signalait comme une des mesures les plus urgentes à adopter, la suppression du système administratif existant et le rétablissement des États provinciaux.

Si les vœux du savoir et du dévouement n'avaient pas ému la vieillesse attristée de Louis XIV, à plus forte raison ils devaient être sans influence sur le prince à qui l'histoire impute la fatale parole : « Tout cela durera « bien aussi longtemps que nous, et après nous « le déluge ! »

Pendant ce règne de 59 ans, la centralisation monarchique porta des fruits beaucoup plus pernicieux encore que précédemment. L'arriéré financier, les guerres, les dépenses de la Cour, une longue suite de mauvaises récoltes imposèrent à plusieurs reprises l'accroissement des charges publiques. Or, comme le roi pourvoyait seul avec l'aide de ses agents au gouvernement du pays, ce fut à lui, ce fut à l'Administration et aux classes oisives et privilégiées que le peuple commença ouvertement à attribuer les maux auxquels il était en butte. Le grand éclat que jetaient à la même époque les lettres et les sciences servit de puissant auxiliaire à ce mouvement de l'opinion.

Il n'existait plus ni États-Généraux, ni institutions locales par lesquels la nation pût faire redresser ses griefs ; elle trouva des organes dans les écrivains en renom, dans les philosophes, les économistes, les encyclopédistes. Bien avant la mort de Louis XV, l'esprit d'examen et de critique avait pénétré dans tous les rangs de la société française, et la noblesse elle-même prenait presque autant de part que la bourgeoisie et le peuple à ce concert universel de plaintes. D'un autre côté, la suprématie de Paris s'affirmait chaque jour davantage. En 1740, Montesquieu écrivait : « Il n'y a plus en « France que Paris et les provinces les plus « éloignées, parce que Paris n'a pas encore eu « le temps de les dévorer. » Dix ans après, le marquis de Mirabeau exprimait ses alarmes dans des termes qu'on a maintes fois répétés depuis : « Les capitales sont nécessaires; mais « si la tête devient trop grosse, le corps devient « apoplectique et tout périt. »

* * *

A l'avénement de Louis XVI, en mai 1774, l'opinion générale était que la Monarchie courait déjà de graves dangers et qu'elle ne pourrait les surmonter qu'en se hâtant de promulguer des améliorations nombreuses.

Le jeune roi, quoique animé des intentions

les plus droites, était peu propre au rôle de réformateur. Cependant, un de ses premiers actes fut d'appeler dans ses conseils l'homme regardé comme le plus capable de donner satisfaction aux vœux du pays, Turgot. A peine parvenu au pouvoir, l'ancien intendant de la généralité de Limoges fit rédiger sous ses yeux par son ami, Dupont de Nemours, un mémoire au roi, dans lequel il proposait tout un plan nouveau de gouvernement et d'administration. « La cause « du mal, Sire, y était-il dit, vient de ce que « votre royaume n'a point de Constitution; « c'est une société composée de différents ordres « mal unis et d'un peuple dont les membres « *n'ont entre eux que peu de liens véritables*, « où, par conséquent, chacun n'est guère occupé « que de son intérêt particulier et exclusif. » D'après le plan de Turgot, chaque paroisse était dotée d'une assemblée élective qui aurait eu pour attributions principales de répartir l'impôt, d'exécuter les travaux publics et de veiller au soulagement des pauvres. Ces assemblées devaient être nommées, non pas par les trois ordres séparément : clergé, noblesse et tiers-état, mais indistinctement par tous les propriétaires de la paroisse, sur cette base que trois cents livres de revenus auraient donné droit à une demi-voix, six cents livres à une voix, douze cents livres à deux voix et ainsi de suite. A côté de

ces municipalités rurales, le projet créait, à peu près dans les mêmes conditions, des municipalités urbaines. Les unes et les autres auraient élu des députés à des assemblées ou municipalités d'arrondissement, celles-ci à des assemblées ou municipalités provinciales, et ces dernières enfin à la grande municipalité ou assemblée générale du royaume.

Ce projet ne fut pas adopté et Turgot quitta le ministère en mai 1776. Necker qui lui succéda n'était pas moins convaincu qu'il fallait réformer de fond en comble le système administratif; mais instruit par l'expérience dont il venait d'être témoin, il s'appliqua à agir avec mesure et à ménager davantage les influences contre lesquelles son prédécesseur s'était brisé. En 1778, il adressa au roi un mémoire d'où nous extrayons les passages suivants, dignes aujourd'hui encore d'être médités :

« ..... Il est sans doute des parties d'adminis-
« tration qui tenant uniquement à l'ordre pu-
« blic, à la police, à l'exécution des lois, ne
« peuvent pas être partagées et doivent reposer
« sur l'intendant seul; mais il en est aussi, telles
« que la répartition des impôts, l'entretien et la
« construction des chemins, le choix des en-
« couragements au commerce et au travail en
« général, qui, soumises à une marche plus
« lente et plus constante, peuvent être confiées

« préférablement à une assemblée ou conseil.

« ... Comme la force morale et physique d'un « ministre ne saurait suffire à la tâche immense « qui lui est départie, il arrive nécessairement « que c'est du fond des bureaux que la France « est gouvernée.....

« ... Dans une commission composée des prin- « cipaux d'une province, la réunion des con- « naissances, la succession des idées donnent « à la médiocrité même une certaine consis- « tance; la publicité des délibérations force à « l'honnêteté. Si le bien arrive avec lenteur, il « arrive du moins, et une fois obtenu, il « est à l'abri du caprice; tandis qu'un inten- « dant, le plus rempli de zèle et de connais- « sances, est bientôt suivi par un autre qui « dérange ou abandonne les projets de son « prédécesseur. Dans l'espace de dix à douze « ans, on les voit aller de Limoges en Roussil- « lon, du Roussillon en Hainaut, du Hainaut en « Lorraine, et à chaque variation, ils perdent le « fruit des connaissances qu'ils peuvent avoir « acquises..... » Necker se bornait à conclure au rétablissement des États provinciaux; quant à leur composition, il laissait subsister l'ancien principe de la représentation des trois ordres. Enfin il ajournait toute création d'assemblées secondaires d'arrondissements et de paroisses.

Louis XVI. que le caractère très prudent du

projet avait rassuré, consentit à en tenter l'essai. Par un édit du 12 juillet 1778, il dota le Berry d'une assemblée. En 1779, il en accorda une seconde au Dauphiné, puis une troisième à la Haute-Guyenne.

A l'occasion de cette mesure et des autres améliorations qui se discutaient alors, il s'était formé deux courants d'idées, très opposés. Une partie du pays, le tiers-état et la population de Paris en général, trouvait que les innovations réalisées ou préparées étaient insuffisantes, tandis que l'autre partie, qui comprenait les influences de cour, les parlements, les intendants, beaucoup de membres de la noblesse et du haut clergé, ne cessait de prédire que de pareilles concessions entraîneraient l'État aux abîmes. Le roi, rempli de bon vouloir pour les uns et pour les autres, flottait entre eux irrésolu et troublé, mécontentant ceux-ci, n'osant satisfaire ceux-là, mais laissant déjà décroître aux yeux de tous l'autorité morale et le prestige héréditaire qu'il avait en dépôt.

Les effets politiques et sociaux de deux siècles de centralisation entraient désormais en pleine lumière. Selon la parole de Turgot, « *les classes et les particuliers n'avaient que* « *peu de liens entre eux, et chacun n'écoutait* « *que son intérêt propre.* » La nation, dans son ensemble, ne savait plus juger avec mesure ni

s'accorder, ni se contenir. Paris enfin déjà l'inspirait et la guidait sans contre-poids.

En 1780, Louis XVI établit une quatrièm assemblée pour le Bourbonnais, le Nivernais et la Marche. Presque au même moment, le parti de la cour ayant repris faveur, l'intendant de la généralité de Moulins, M. de Reverseaux déclara qu'il ne convoquerait pas la nouvelle assemblée, et de son côté le parlement de Paris refusa d'enregistrer l'édit de création. A la suite de ce grave incident, Necker abandonna le pouvoir.

Peu d'années après, le désordre des finances et la pénurie publique avaient atteint les proportions les plus alarmantes. Le Gouvernement était réduit à donner lui-même le signal des réformes.

*
* *

Le 22 février 1787, l'assemblée des notables se réunit. Comme il était facile de le prévoir, un de ses premiers actes fut de réclamer, d'accord avec le ministre de Calonne, qu'on étendît au royaume tout entier les assemblées provinciales. Dès le 7 juin suivant, un édit non-seulement généralisait, en effet, l'institution, mais encore y adjoignait les assemblées secondaires de districts et de paroisses que Turgot avait si opportunément proposées en 1775.

Aux termes de cet édit et des règlements du conseil qui intervinrent pour son exécution, chaque province et chaque élection ou arrondissement, eurent une assemblée formée, par moitié, de représentants de la noblesse et du clergé et de représentants du tiers-état, en nombre proportionnel à la population. Les membres de l'assemblée provinciale, nommés d'abord par le roi, devaient l'être plus tard par les assemblées d'élections et pris dans leur propre sein. Celles-ci, à leur tour, seraient sorties de désignations faites en commun par les délégués des villes et des paroisses, les seigneurs et les curés. Les principales attributions des assemblées de province consistaient à répartir les impôts, à voter et à diriger les travaux publics, à pourvoir aux besoins locaux, à exercer la tutelle administrative sur les villes, paroisses et établissements charitables, enfin à proposer au souverain les mesures qui pourraient être jugées utiles. Dans l'intervalle des sessions, des commissions intermédiaires, renouvelées tous les trois ans et composées d'un membre du clergé, d'un membre de la noblesse, de deux membres du tiers-état et de deux syndics donnaient suite aux votes de l'assemblée, expédiaient les affaires courantes, notamment celles qui concernaient la tutelle administrative, et, à l'ouverture des sessions, rendaient compte

de leurs actes. Les assemblées d'élections ou d'arrondissements avaient à peu près les mêmes pouvoirs que les assemblées provinciales. Quant aux villes et paroisses, l'édit du 7 juin 1787 les dotait d'un maire ou syndic et d'une assemblée municipale de trois, six ou neuf membres, selon le nombre des feux. Le seigneur et le curé faisaient partie de droit de cette assemblée ; ses membres étaient élus tous les trois ans et par tiers chaque année, par les habitants de la paroisse, payant dix livres d'imposition foncière ou personnelle, de quelque état ou condition qu'ils fussent. Le maire ou syndic était nommé par le même collége et pour la même période de temps. L'assemblée municipale pourvoyait elle-même à l'administration quotidienne; elle était présidée par le seigneur et, en son absence par le maire ou syndic, qui d'ailleurs, dans beaucoup de cas, remplissait les fonctions d'agent exécutif.

En ce qui regarde les Intendants et les subdélégués, le Gouvernement s'était borné à les préposer comme commissaires du roi auprès des représentations locales, mais sans prendre la précaution en même temps de séparer avec netteté leurs attributions de celles de ces assemblées. Aucune barrière n'allait donc amortir les chocs ni tempérer les excès, qui devaient nécessairement se produire à l'occasion de si grands changements.

Ce nouveau système d'administration qu'on installait à la veille de l'ouverture des États-Généraux, fut à peine appliqué. Il eut néanmoins des effets considérables. Les assemblées locales, en se constituant, firent pénétrer jusque dans les hameaux les plus paisibles le mouvement émancipateur, l'affermirent, le légalisèrent en quelque sorte et lui donnèrent des chefs. D'autre part, des conflits violents s'étant bientôt élevés entre un grand nombre des assemblées et les intendants ou les subdélégués, ces agents de l'autorité souveraine et avec eux le parti tout entier de la Cour, la noblesse, le clergé, les personnes royales elles-mêmes tombèrent de plus en plus sous le coup de la défaveur publique. Enfin, dans la commune et dans la province, aux anciens pouvoirs qu'on avait coutume de respecter, succédèrent des pouvoirs nouveaux, sans expérience et sans ascendant. Partout fléchit l'obéissance autant que la direction, et se dénouèrent les liens qui rattachaient au gouvernement central les divers groupes territoriaux et sociaux. En un mot, pendant les années qui précédèrent la crise fatale, l'ancien régime gardait encore son lustre extérieur; mais il n'était plus, pour ainsi dire, qu'un vieillard épuisé et défaillant. Les forces l'abandonnaient avant même que la Révolution n'entrât en scène.

## CHAPITRE III.

### L'ADMINISTRATION PENDANT LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE.

En juillet 1789, au moment où l'Assemblée nationale, déclarée constituante, entreprenait de porter la hache sur le vieil édifice, on pouvait déjà prévoir qu'elle mettrait fin à de grands abus et consacrerait les plus nobles idées, mais qu'elle ne parviendrait pas à éviter les excès ni à faire aboutir son œuvre de reconstruction politique et administrative. La portion la plus vivace et la plus considérable de la population française, sous l'empire à la fois d'une trop longue attente et des publications du jour, aspirait, avec une ardeur fébrile, à des réformes immédiates et profondes. Louis XVI était reconnu hors d'état d'opposer une résistance efficace comme d'assurer un cours régulier au torrent qui se déchaînait. Les classes étaient très-divisées entre elles. La plus instruite elle-même n'avait pas l'expérience réelle des affaires et n'était en mesure ni de légiférer, ni d'agir, ni de gouverner avec sagesse. La Capitale disposait auprès du royaume tout entier d'une prépondérance incontestée, et les scènes san-

glantes dont elle était le théâtre, n'annonçaient que trop, dès lors, quel rôle ses agitateurs entendaient lui faire exercer.

Cette situation générale des faits et des esprits se traduisit fidèlement dans l'organisation administrative qu'on créa.

* * *

Les décrets-lois des 14, 22, 25 décembre 1789 et 8 janvier 1790, supprimèrent les agents directs du pouvoir royal, les intendants et les subdélégués, partagèrent la France en départements, en districts, en cantons et en communes, et mirent au jour les combinaisons suivantes :

Dans chaque commune, tous les citoyens français ou naturalisés, âgés de 25 ans, ayant un an de domicile, payant une contribution de la valeur de trois journées de travail et n'étant pas en état de domesticité, de banqueroute, de faillite ou d'insolvabilité comme débiteurs, nommaient pour deux ans : 1° *un maire*, 2° *un corps municipal*, 3° *un conseil général*, 4° *un procureur*. Le maire représentait la commune et présidait les séances tant du corps municipal que du conseil général. Le corps municipal expédiait, de concert avec le maire, les affaires courantes et réglait de plus, en dehors de ses attributions locales et par déléga-

tion de l'État, certains intérêts d'ordre général, entre autres la répartition et la perception des impôts. Dans les communes de moins de cinq cents habitants, il se composait de trois membres seulement; dans les autres, de trois à vingt-et-un membres, selon le chiffre de la population. Partout où le corps municipal comprenait plus de trois membres, il se divisait en deux parties : le *conseil* et le *bureau*, lequel avisait collectivement aux mesures d'exécution. Le conseil général de la commune, formé de notables en nombre double de celui des membres du corps municipal, statuait sur toutes les questions d'une certaine importance, sur les acquisitions, aliénations, échanges, impositions, emprunts, procès, etc. Enfin le procureur de la commune défendait les intérêts et activait les affaires de la circonscription; il avait séance au conseil général, au corps municipal et au bureau, et il était entendu sur tous les objets en délibération, sans participer cependant aux décisions. Quant aux recours contre les actes des pouvoirs locaux, au contrôle de l'autorité supérieure sur ces actes, aux droits d'approbation et d'annulation, ils étaient remis, selon les cas, aux *directoires* de district ou de département. Chaque fois qu'il s'agissait soit d'un objet d'administration générale, soit d'un objet ressortissant au conseil général de la commune,

c'était le directoire du département qui prononçait ; pour les affaires de moindre importance, celui du district suffisait. L'État et le Pouvoir central étaient dépouillés, on le voit, par rapport à la commune, de toute représentation et de toute faculté d'immixtion.

Des lois spéciales de police vinrent beaucoup aggraver les effets de cette dépossession. S'il existe une attribution qu'on ne saurait contester au gouvernement, c'est celle en vertu de laquelle il assure sa propre existence, l'ordre public et la sûreté générale. Les lois du 16-24 août 1790 et du 19-22 juillet 1791 ne lui laissèrent aucune autorité en cette matière essentielle. Les corps municipaux, à Paris aussi bien que dans les autres communes, furent seuls investis du droit de réprimer les délits contre la tranquillité publique, les tumultes, les rixes, les attroupements, etc. Des tribunaux particuliers, dont les membres étaient choisis par les mêmes corps et dans leur sein, connurent de ces délits. Les commissaires de police, même à Paris, furent rendus électifs et soumis, tous les deux ans, à un renouvellement.

Le département et le district devaient être administrés à peu près comme la commune. Aux termes des décrets-lois du 22 et du 25 décembre 1789, les électeurs primaires nommaient pour quatre ans : 1° en ce qui regarde le dépar-

tement, un *conseil* de trente-six membres, et quant au district, un *conseil* de douze membres, 2° un *Procureur général* ou *Procureur syndic*. A leur tour, les deux conseils de département et de district élisaient, dans leur sein, des *directoires* composés, pour les premiers, de huit membres, pour les seconds, de trois à cinq membres. Les conseils délibéraient sur les intérêts de la circonscription, répartissaient, les impôts, votaient les travaux et les dépenses, veillaient au soulagement des pauvres, à la réparation des églises et des presbytères, au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité, à la propagation de l'enseignement public, moral et politique. Les directoires formaient le pouvoir exécutif, donnaient suite aux réclamations, exerçaient la tutelle sur les agglomérations inférieures. Les Procureurs syndics requéraient l'application des lois. Les affaires locales n'avaient pas la même réglementation que les affaires générales ; pour les premières, les administrations de département et de district étaient à peu près souveraines. Pour les secondes, l'administration du département approuvait ou annulait les actes du district, et le chef de l'État possédait les mêmes attributions à l'égard des actes du département. Ainsi le roi, déchu de toute représentation personnelle dans la commune et dans les autres

circonscriptions, déchu aussi de tout droit de suspension et de révocation, allait être dans l'impossibilité de réprimer efficacement les infractions et les violences locales, et néanmoins, par suite de ce droit de tutelle qu'on lui réservait et qui portait sur les intérêts publics les plus élevés, il devenait en partie responsable de tous les préjudices que ces intérêts allaient encourir (1).

Nous ne donnerions qu'un aperçu incomplet de l'organisation administrative édictée par la Constituante, si nous ne faisions connaître également le régime spécial dont Paris fut doté.

On a vu quelle prépondérance et quelle action absorbante la grande ville avait acquises depuis longtemps, grâce à la centralisation monarchique. Ces antécédents, la nouvelle forme du gouvernement et la disposition des esprits commandaient que le législateur prît particulièrement soin d'assurer, au siège de tous les services nationaux, l'indépendance de ces services, la sienne propre et celle du roi. Il n'en fut rien. Le décret du 21 mai 1790 institua un *maire* de Paris, un *procureur* de la commune avec deux substituts, un *conseil municipal* de quarante-

(1) En 1791, on rendit au roi le droit d'annuler certains actes des administrations départementales et même de suspendre ces administrations. Le Corps législatif confirmait ou levait le décret de suspension.

huit membres, un *conseil général* de quatre-vingt-seize notables, tous devant être élus par quarante-huit assemblées de citoyens *actifs* qu'on appela les *sections*. Le corps municipal était divisé en un *bureau* et un *conseil*. Le bureau se composait du maire et de seize administrateurs choisis dans le corps municipal par le conseil général de la commune. Les trente-deux membres restants formaient le conseil. Les attributions du maire de Paris, du corps municipal, du conseil général et du procureur étaient à peu près les mêmes que dans les autres communes ; en sorte que ces pouvoirs locaux qui devaient fonctionner à côté de l'assemblée nationale et du roi, n'avaient pas d'autre contrôle que celui du directoire départemental, et n'étaient subordonnés par aucun lien au gouvernement lui-même. Enfin, comme pour provoquer l'ingérence et la pression populaires, un des articles du décret portait expressément que la réunion des assemblées de sections deviendrait obligatoire, chaque fois qu'elle serait réclamée par cinquante citoyens *actifs*.

Ce système communal et départemental de 1789, 1790, 1791 suffit presque, à lui seul, pour expliquer les événements qui suivirent : l'anarchie dans laquelle tomba le territoire tout en-

tier, l'autorité irrégulière et dictatoriale qu'usurpèrent à Paris les sections et la commune, l'asservissement de l'Assemblée législative et du roi, les journées du 17 juillet 1791, du 20 juin, du 10 août, des 2, 3, 4, 5 septembre 1792, la Terreur... Puisque l'Assemblée nationale voulait fonder une monarchie constitutionnelle et organiser le gouvernement du pays par le pays, il était assurément nécessaire qu'elle décentralisât, qu'elle ouvrît les administrations de la commune et du département. Mais en réalisant cette réforme, elle avait tout à fait excédé ce que comportaient les habitudes séculaires et l'état moral de la population. Elle avait commis une autre faute, beaucoup plus grave encore, celle de supprimer en même temps que la centralisation *administrative*, la centralisation *politique*, c'est-à-dire le pouvoir qui, dans toute société, redresse les écarts locaux et maintient l'harmonie et le bon ordre. La classe instruite et policée à laquelle, depuis tant d'années, on avait enlevé l'activité civique, la responsabilité et les moyens d'ascendant, persista déraisonnablement à tout attendre du roi et des ministres, demeura indifférente aux nouveaux devoirs qui lui étaient échus, gémit, s'abstint, émigra. La classe nombreuse, passionnée, sans culture, envahit ou domina les assemblées et les conseils électifs, prit en mains le gouverne-

ment qui en réalité vaquait, et assouvit ses ressentiments.

La Révolution s'était faite entre le despotisme de la Cour, des grands, des intendants; mais comme les mœurs ne changent pas aussi vite que les lois, et que les lois nouvelles d'ailleurs étaient très défectueuses, à ce despotisme succéda simplement et presque sans interruption celui des tribuns et de la foule.

*
* *

En 1792, 1793, 1794, les institutions locales n'avaient plus en quelque sorte leur raison d'être et n'occupèrent plus les esprits. Par un enchaînement très logique d'idées et d'intérêts, l'instrument favori de l'ancien régime, la centralisation avait repris faveur auprès du parti victorieux. Il semble que la subite adoption du suffrage universel (1), avec rétribution des électeurs en cas de déplacement (décret du 12 août 1792) ainsi que le renouvellement en bloc des corps administratifs et judiciaires, des officiers de garde nationale et des officiers de gendarmerie (décrets du 22 septembre et du 19 octobre 1792) eussent dû suffire à l'affermissement et

(1) Tous les Français âgés de 21 ans étaient appelés à l'électorat, sauf les domestiques et gens à gages qu'on supposait pouvoir être sous l'influence du bourgeois.

à la sécurité de ce parti. Il n'en fut pas jugé ainsi. A peu près partout, les comités de salut public et les représentants en mission reçurent ou s'arrogèrent des pouvoirs illimités et ne discontinuèrent plus de briser, selon leur bon plaisir, les assemblées et les agents qu'on soupçonnait d'indépendance ou de tiédeur. Pendant cette période, une seule loi administrative, du reste remplie de l'esprit du moment, comporte une mention spéciale, c'est celle du 14 frimaire an II, en exécution de laquelle les départements et les districts furent privés de leurs conseils et ne gardèrent plus que des directoires.

Peu après la journée du 9 thermidor an II, et par l'effet de la réaction qui s'ensuivit, la Convention dut mettre la main à une nouvelle constitution et à de nouvelles lois organiques. Cette œuvre qui porte les dates du 5 et du 21 fructidor an III, avait à répondre à des exigences aussi pressantes que contradictoires. D'une part, on ne pouvait plus méconnaître les dangers du suffrage universel, mais on en considérait la suppression comme impraticable. D'autre part, la licence avait compromis la liberté, mais on se refusait encore à déserter les généreuses aspirations de 89. Enfin, au souvenir des anciens abus et sous l'impression de l'anarchie récente, on souhaitait

et on redoutait tout à la fois un pouvoir fort.

Le législateur crut à peu près concilier ces difficultés :

1° En imposant à tout électeur une année de domicile, l'acquittement d'une contribution quelconque et, à partir de l'an XII, la condition de savoir lire et écrire, ainsi que celle d'exercer une profession ;

2° En créant deux Chambres législatives, le *Conseil des Cinq-Cents* et le *Conseil des Anciens*, et un pouvoir exécutif, le *Directoire*, collectif, non pas personnel, nommé par les Chambres, non pas par le pays, et qui choisissait lui-même les ministres ;

3° En limitant le champ de l'électivité, et, pour Paris, en supprimant tout organe administratif qui fût susceptible d'entreprendre sur la puissance publique.

Ainsi, en ce qui touche les institutions locales, le district cessa d'exister. Dans le département, les conseils qui avaient été momentanément rappelés (loi du 28 germinal an III), disparurent de nouveau. On ne garda que des directoires de cinq membres, cumulant la délibération et l'exécution, élus pour cinq ans et renouvelables par cinquième. Relativement aux communes, une distinction fut établie entre celles ayant moins de 5.000, celles ayant 5.000 à 100.000 et celles au-dessus de 100.000 habitants.

Les premières ne furent plus gérées que par un agent municipal et un adjoint, élus tous les deux ans. Ces agents, réunis au moins trois fois par mois au chef-lieu de canton avec ceux des autres communes de la circonscription, formèrent une assemblée qui délibérait sur toutes les affaires intéressant l'ensemble ou certaines parties de la municipalité cantonale. Les communes de 5.000 à 100.000 âmes eurent une administration également collective, élective et bisannuelle de cinq, sept, neuf membres, selon le chiffre de la population. Quant aux communes qui avaient plus de 100.000 habitants, craignant à juste titre, dans ces grandes agglomérations plus encore que dans les autres, l'inexpérience et les entraînements du suffrage universel, le législateur décida : 1° qu'elles seraient partagées en trois municipalités distinctes de sept membres chacune, élus eux aussi tous les deux ans ; 2° qu'un bureau central de trois membres, nommé, non point par les électeurs, mais par l'administration départementale et confirmé par le Directoire de la République, relierait entre elles les trois municipalités et pourvoierait aux affaires déclarées *indivisibles*, c'est-à-dire notamment à celles qui avaient un caractère d'intérêt général. Dans les mêmes préoccupations d'ordre et de bonne gestion, la plupart des actes du ressort de la commune fu-

rent assujettis à la tutelle du département, de l'État lui-même, et le gouvernement reçut deux nouvelles et importantes prérogatives : celle de dissoudre les assemblées locales et de leur substituer pour un certain temps des commissions exécutives, celle en second lieu d'instituer auprès de chaque administration communale et départementale un commissaire de son choix, qui requérait, à la place du procureur syndic éu, l'exécution des lois, mais demeurait encore, comme naguère ce dernier, privé de tout droit d'immixtion personnelle.

Enfin la Convention ne pouvait oublier à quel point elle avait été opprimée par la commune de Paris, et elle rechercha pour la Capitale une organisation qui ne laissât à la représentation communale que le maniement des seules affaires *administratives* et *locales*. Ce but lui parut devoir être atteint par l'application à Paris du système adopté pour les grandes villes, système qui fractionnait le pouvoir municipal, le subordonnant dans une notable mesure à l'Etat et lui enlevait l'occasion et les moyens d'intervenir dans les affaires ayant trait à la politique. Paris ne conserva ni maire, ni corps municipal, ni conseil général de la commune. Il eut seulement douze municipalités, chacune de sept membres nommés par le Directoire du département, confirmés par le Directoire de la Ré-

publique, et qui avait en mains les affaires dites *indivisibles*, la police et le maintien de l'ordre.

Cette législation, qui se recommande cependant par deux innovations excellentes : l'érection du canton en centre administratif et l'attribution de régimes distincts à Paris, aux grandes villes, aux moyennes et aux petites agglomérations, ne pouvait malheureusement donner satisfaction ni aux besoins de la liberté, ni à ceux de l'autorité.

Dans la Capitale, comme dans les départements et dans les communes, l'électivité avait été ramenée à des proportions trop exigues et renfermée dans des cadres trop étroits, pour qu'il fût désormais possible à beaucoup de citoyens de prendre part aux affaires publiques, de s'y intéresser, de s'en instruire, de se mêler les uns aux autres, en un mot de se familiariser avec les pratiques constitutionnelles. Pour ce qui concerne les communes en particulier, on avait rétrogradé même au-delà des lois de l'ancienne monarchie, puisque, sous l'empire de ces lois, les villes et les paroisses possédaient des assemblées générales et des assemblées d'habitants. D'un autre côté, l'institution des bureaux municipaux et des commissaires du gouvernement, quoique marquant un progrès au profit du pou-

voir central, avait le grave inconvénient d'engager la responsabilité de ce pouvoir dans les gestions locales, sans lui donner en même temps les moyens d'agir directement et de remédier à l'impéritie ou au mauvais vouloir.

Le système nouveau n'améliora donc pas l'état général. La nation apprit encore moins que précédemment à s'accorder, à se modérer et à voter; les administrations des communes et des départements demeurèrent pour la plupart mal composées et continuèrent à se montrer incapables; enfin le gouvernement à peu près réduit à l'impossibilité de faire le bien et d'empêcher le mal, devait inévitablement tomber dans le relâchement et le discrédit.

Si, à côté de ces effets des lois de fructidor an III, on veut bien peser ceux d'une portée plus générale, qui s'attachèrent promptement aux fautes du Directoire lui-même, au désarroi chaque jour croissant de tous les services publics, aux actes inconstitutionnels et violents de l'an V et de l'an VI, à la banqueroute des deux tiers, aux revers inattendus de nos armées, on comprendra qu'en 1799, la France désenchantée, éperdue, était toute prête à ouvrir les bras au soldat hardi qui déjà à Paris, le 13 vendémiaire an IV, avait terrassé l'émeute, qui depuis avait vaincu l'Italie et l'Autriche et qui venait de conquérir l'Egypte.

## CHAPITRE IV.

### L'ADMINISTRATION IMPÉRIALE.

On ne saurait trop déplorer les recours à la force, les coups d'Etat, qu'ils proviennent soit du Pouvoir, soit d'un parti. Néanmoins, il faut constater que celui du 18 brumaire an VIII fut accueilli généralement avec faveur parce qu'il répondait à certaines circonstances impérieuses du moment et que d'ailleurs le pays, quoique venant d'accomplir une révolution profonde, n'avait aucunement acquis les mœurs ni les aptitudes de la liberté. Dès le 22 frimaire, une nouvelle constitution était promulguée et peu après, sans tarder, intervenait une nombreuse série de lois organiques : les lois relatives aux départements et aux communes, celles concernant les tribunaux, les administrations financières, le culte, etc.

Cette constitution et ces lois organiques n'ayant pas cessé, depuis le commencement du siècle, d'exercer sur la société française une action éducative des plus puissantes, il importe que nous en fassions connaître les traits essentiels, au moins pour ce qui regarde l'organisation administrative.

*
* *

La liberté de la presse, le vote direct, la collectivité des pouvoirs, la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux, ainsi que tout ce qui maintenait encore une certaine part de l'autonomie communale et départementale, furent supprimés. A Paris, comme en province, les quelques journaux qu'on toléra, passèrent sous la direction du gouvernement. Il n'y eut plus d'élections proprement dites. Les citoyens ne conservèrent que le droit de dresser des listes de notabilités; bientôt, en l'an X, ils durent se borner à désigner deux candidats à certains emplois vacants, et une fois l'Empire établi, ils perdirent même cette faculté. A la place du centre administratif que les lois de l'an III avaient créé au chef-lieu de canton, on fit revivre celui qui avait existé avant 1789, au chef-lieu de subdélégation, et on y installa un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. Le département fut doté d'un préfet, d'un conseil de préfecture et d'un conseil général, et chaque commune rentra en possession d'un maire et d'un conseil municipal. Au premier Consul lui-même appartint la prérogative de nommer non-seulement les préfets, les sous-préfets et les maires, mais encore les membres des conseils de préfecture, des conseils généraux, des

conseils d'arrondissement et des conseils municipaux. Le premier de ces conseils forma une sorte de justice réservée qui connut de toutes les contestations dans lesquelles les administrations publiques étaient intéressées. Ceux qui ressortissaient aux départements et aux arrondissements, eurent pour attributions principales « d'assurer l'impartialité de la répartition des impôts entre les arrondissements, « villes, bourgs et villages, et de contrôler l'emploi des deniers levés pour les besoins particuliers de la circonscription. » Quant aux conseils municipaux, l'art. 13 de la loi de pluviôse, les chargea : « D'entendre et de débattre les « comptes des recettes et dépenses communales, « de régler le partage des affouages, pâturages, « récoltes et fruits communs, de délibérer sur « les centimes additionnels, sur les octrois, sur « les emprunts, sur les procès, etc., etc. » Les conseils municipaux comme les conseils d'arrondissement et les conseils généraux ne purent se réunir que pendant quinze jours par an, à certaines époques déterminées ; toute initiative locale, quelle qu'elle fut, n'eut plus force exécutoire qu'après avoir été approuvée par les préfets ou par les ministres.

Enfin, de même que pour substituer les listes de notabilités au vote direct et livrer toutes les nominations au premier Consul, on avait ima-

giné la maxime : « *La confiance doit venir d'en bas et l'autorité d'en haut*, » de même, pour réédifier le pouvoir personnel aussi bien dans l'Etat que dans les départements et les communes, on mit au jour l'adage encore plus célèbre : « *Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.* » Conformément à cet adage emprunté aux législateurs du Bas-Empire : « *Imperium, nisi unum, nullum esse potest* », les assemblées ne participèrent plus ni à l'expédition des affaires, ni à la distribution des fonctions et des faveurs, ni à l'emploi des ressources budgétaires, ni aux contacts avec le public, ni en un mot au service quotidien du pays. Tous ces moyens d'influence et de domination furent réservés à l'Exécutif seul, aux ministres, préfets, maires, etc., les uns et les autres choisis par le chef du gouvernement et à sa discrétion.

L'organisation que reçut la Capitale, procéda du même ordre d'idées. Un délégué de l'État ou plutôt du premier Consul, le préfet de la Seine, eut mission de représenter la grande ville comme personne morale, et de l'administrer. Un autre agent central, le préfet de police, pourvut seul et sans partage au maintien de la sûreté et de la tranquillité. On n'accepta pas plus les municipalités d'arrondissement qu'un conseil municipal unique. Le conseil général de la Seine, dont les membres étaient,

répétons-le, choisis par le Pouvoir, délibéra sur les sujets que la loi organique attribuait aux conseils municipaux, et dans chacun des douze arrondissements, un maire avec deux adjoints, tous également nommés par décret, tinrent l'état civil.

A l'instar des lois municipales et départementales, la loi sur les tribunaux et celle sur les administrations financières, le Concordat lui-même, eurent pour caractère spécial de n'ouvrir l'accès des positions officielles, de quelque nature qu'elles fussent, qu'à des personnes agréées d'en haut soit directement, soit indirectement. De plus, par l'effet à la fois du nouveau système financier et du morcellement territorial, la plupart des départements et surtout des communes ne possédèrent que de faibles ressources ; le budget de l'État au contraire fut pourvu des plus amples dotations et mis largement en mesure de venir en aide aux circonscriptions inférieures. Le premier Consul, qui déjà tenait sous sa dépendance tous les conseils, tous les administrateurs, tous les employés, eut donc encore le pouvoir d'accorder ou de refuser satisfaction aux besoins locaux de chaque jour, aux besoins concernant les routes et les chemins, les églises et les presbytères, les écoles, la sûreté, etc. On aperçoit quelle puissance d'asservissement était attachée à cette seule disposition.

*
* *

Tandis qu'exaltée par les passions et par les difficultés du jour, privée en grande partie de son indépendance, la Convention avait commis l'erreur sacrilège de vouloir fonder la liberté au moyen de la force, la législation que nous venons de résumer fonda un ordre de choses opposé, une autocratie, en se servant à un certain degré, il est vrai, du même moyen, mais aussi et surtout en s'assurant le double concours de l'intérêt individuel et des mœurs. C'est grâce à ces solides assises que l'édifice de 1799 put recevoir dès 1804 son complet développement; c'est grâce à elles encore que plus tard et depuis 1814, l'Empire a survécu en réalité à toutes les révolutions, qu'il a dominé à leur insu la Restauration et le Gouvernement de Juillet, qu'il s'est relevé spontanément en décembre 1848 et en novembre 1852, qu'aujourd'hui même enfin, malgré tant d'événements contraires, il ne cesse pas d'influer d'une manière très énergique sur nos idées et sur nos pratiques en général.

L'exercice du principe absolu de l'unité d'exécution « *délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul* » en se combinant avec l'exercice du droit de nommer à tous les emplois, d'approuver ou d'annuler les actes des communes

et des départements ainsi que de subventionner leurs budgets, eut pour résultat de ramener très vite le pays, en matière de gouvernement et d'administration, aux habitudes d'esprit et de conduite antérieures à 1789. A l'exemple de nos souverains du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècle, le général Bonaparte, peu après l'empereur Napoléon attira à lui la gestion entière de la chose publique. Comme leurs pères, également au temps de la vieille monarchie, les Français se retrouvèrent frustrés de tout sujet d'activité autre que les affaires privées, se désaccoutumèrent de toute sollicitude civique, abdiquèrent toute compétence quant aux intérêts politiques et même administratifs. Nul n'ayant plus, en général, la possibilité de rendre service, ni de s'élever par son effort propre, la nation se nivela chaque jour davantage sous la main du Maître et de ses auxiliaires. Les différentes classes de la société, laissées encore une fois sans occasions de rapprochement et sans liens entre elles, persistèrent de plus en plus à vivre les unes à l'égard des autres dans l'isolement, souvent dans l'antagonisme.

C'était là le milieu intellectuel et moral nécessaire au pouvoir d'un seul. En même temps que ce pouvoir et ce milieu se reconstituaient d'une façon si concordante et si forte, l'opinion était l'objet des ménagements les plus habiles.

Le Corps législatif, le Sénat, les conseils généraux, les conseils d'arrondissement, les conseils municipaux, sans être une représentation effective du pays, associèrent une quantité très notable de personnes à l'œuvre du chef suprême. D'autres en grand nombre également, et sans qu'on recherchât leur origine sociale ni leurs antécédents politiques, trouvèrent accès dans les nouveaux emplois civils et dans la hiérarchie très étendue de l'armée. Partout le calme et la régularité succédèrent aux désordres de la veille. D'un autre côté, les abus les plus criants de l'ancienne monarchie, les lits de justice, les privilèges de castes, la séparation des ordres, l'arbitraire dans la répartition et dans la perception des impôts, la vénalité des charges judiciaires, l'usage de soustraire certains procès aux juridictions de droit commun, les lettres de cachet, les acquits au comptant furent définitivement condamnés et rendus désormais impossibles. En sorte que le nouvel état de choses cessa rapidement d'être le gouvernement soit d'une classe, soit d'un parti, et que le premier Consul put dire non sans quelque apparence de vérité, que « la Ré« volution était fixée aux principes qui l'a« vaient fait naître. »

Certes Napoléon Ier était doué de facultés singulièrement appropriées au régime de la toute

puissance. Cependant, en moins de quinze années, il tombait victime de ce régime lui-même, attestant de nouveau l'éternelle justesse de la pensée d'Aristote : « Plus l'autorité est éten-« due, moins elle est durable. » Soutenue par les mœurs publiques et par les intérêts privés, la centralisation résistera à la chute du chef d'Etat peu prévoyant qui l'avait fait revivre. Mais dorénavant elle ne sera plus, comme avant 1789 et depuis le 18 brumaire, aux mains d'un maître absolu et unique; elle coexistera, à des degrés divers, avec des assemblées électives, avec le libre examen et la contradiction.

C'est sous cette face nouvelle que nous allons la considérer.

## CHAPITRE V.

### L'ANTAGONISME DU SYSTÈME ADMINISTRATIF ET DU SYSTÈME POLITIQUE.

La Restauration eut la sagesse de vouloir rompre avec le césarisme et d'apporter au pays les libertés constitutionnelles ; mais elle entendait en même temps réagir contre la Révolution et remettre en honneur la royauté de droit divin. Elle crut atteindre ces deux fins contradictoires, en octroyant la charte du 4 juin 1814 sans changer la législation administrative de l'an VIII.

En vertu de la charte, la nation obtint une Chambre des députés et une Chambre des pairs, un corps électoral de quatre-vingts à cent mille contribuables, la séparation des pouvoirs, la responsabilité ministérielle, la liberté de la presse, tandis que, en vertu de la législation administrative de l'an VIII, le Souverain et ses délégués conservèrent le droit de dispenser tous les emplois, de composer à leur gré les conseils généraux, les conseils d'arrondissement, les conseils municipaux, d'approuver ou d'annuler la plupart des actes des communes et des départements, de subventionner la plupart aussi des services de ces circonscriptions. En d'autres

termes, on émancipa l'État, on abandonna les intérêts généraux aux discussions et aux compétitions ; et, au contraire, on retint sous la sujétion du Prince, la commune, le département, les intérêts locaux, c'est-à-dire ceux dont la propriété spéciale est d'émouvoir l'universalité des habitants, de les policer, de les mettre en contact, de les dresser à la vie publique. Constatons également que si le pouvoir personnel cessa d'exister quant aux affaires d'un ordre supérieur qui relevaient du Parlement, l'adage consacré : « *Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul* », lui laissa le plus vaste champ en lui réservant toutes celles que le roi, les ministres, les préfets, les maires, gardaient le droit de régler eux-mêmes, de sorte qu'à ce point de vue encore, les idées dominantes et les pratiques du passé se modifièrent peu. Enfin on ne s'aperçut pas davantage que l'extrême division du territoire et l'exiguité de la plupart de nos communes allaient, elles aussi, empêcher l'initiation et l'apprentissage civiques, inutiles au régime précédent, indispensables au nouveau.

Cette ébauche de gouvernement constitutionnel qui mettait en complète discordance le système politique et le système administratif, et négligeait les fondements de l'édifice, eût dû n'être qu'accidentelle et passagère, comme

l'était en 1814 et 1815 la situation à laquelle elle répondait. Loin de là ; on se persuada qu'elle était spécialement adaptée à notre génie national, et qu'elle n'avait rien d'incorrect ; elle s'établit peu à peu dans les esprits, comme dans les mœurs, et finalement, depuis, elle est restée hors de conteste, acceptée, louée même par tous les partis.

Aucune des erreurs contemporaines ne nous a été plus funeste.

Faussé par le vice radical de son organisation, le régime nouveau ne fonctionna qu'artificiellement. L'Exécutif, aux mains duquel étaient toutes les nominations, toutes les subventions, toutes les faveurs, crut légitime d'user des unes et des autres pour se défendre au sein du Parlement et du corps électoral. A chaque renouvellement de la Chambre des députés, la candidature ministérielle subordonna et mit en tutelle pour ainsi dire une fraction importante, sinon la majorité de ceux qui, d'après la charte, devaient voter l'impôt, par conséquent contrôler et diriger. Le roi, à qui cette même charte attribuait l'irresponsabilité et l'inviolabilité, se trouva au contraire engagé dans tous les débats ayant pour objet non-seulement la politique, mais encore l'administration. Ses conseillers, qu'absorbait, à peine arrivés au pouvoir, la tâche déjà surhumaine,

à cette époque, de concilier l'œuvre parlementaire avec la double gestion des intérêts généraux et des intérêts locaux, se virent dans l'impossibilité de donner leurs soins aux réformes les plus nécessaires. Une infime minorité de la nation, les quatre-vingts ou cent mille électeurs ou éligibles et les délégués du Prince, concoururent seuls à la chose publique. Le surplus de la population, la plupart des *sujets* d'autrefois, qui étaient cependant devenus des *citoyens*, exclus du vote par la charte, exclus des magistratures et des conseils locaux par la législation de l'an VIII, restèrent aussi étrangers que précédemment aux nouveaux devoirs et au nouveau rôle qui leur étaient échus. La Monarchie constitutionnelle ne pût donc pas faire pénétrer ses racines jusqu'aux entrailles du pays ni développer au dehors d'abondants et vigoureux feuillages.

Des voix très autorisées signalèrent les périls inséparables d'un tel mode de gouvernement et d'administration. En 1824, M. Royer-Collard s'écriait à la tribune : « Nous avons passé en « un jour de la servitude à la liberté, et faute « de temps et de prévoyance, nous avons laissé « subsister au milieu de nous tous les instru- « ments du despotisme..... « ..... Le mal vient du pouvoir monstrueux « et déréglé qui s'est élevé sur la ruine de toutes

« les institutions. Une société sans institutions « ne peut être que la propriété de son gouver- « nement. En vain lui écrira-t-on quelque part « des droits; elle ne saura pas les exercer, et « elle ne pourra pas les conserver! ..... » La même année, dans les premiers chapitres de son livre sur le *Pouvoir municipal*, M. Henrion de Pansey, après avoir décrit la contradiction existant entre le système administratif et les libertés octroyées par la charte, ajoutait : « Quelle serait l'issue de cette lutte si elle se « prolongeait?.. Le doute seul fait reculer d'ef- « froi!... » Plusieurs des serviteurs les plus distingués de la Restauration, et à leur tête M. de Villèle, désiraient qu'on eût égard à ces avertissements. Deux années avant la révolution de 1830, M. de Martignac présenta à la Chambre des députés un projet de loi qui attribuait aux conseils généraux et aux conseils municipaux une organisation empreinte d'un véritable esprit de progrès. Mais jugé dangereux par la Droite et insuffisant par la Gauche, ce projet resta sans suite.

Bientôt, l'étrange rapidité avec laquelle s'écroula le trône de nos anciens rois ne prouvait que trop à quel point, en 1814 et en 1815, on l'avait mal assis.

* * *

Les causes premières de la crise qui venait

d'éclater ne furent pas plus aperçues le lendemain qu'elles ne l'avaient été la veille. De toutes parts à peu près, on ne l'imputa qu'aux fautes de la Cour et des ministres, aux ordonnances du 25 juillet. L'effet de ce courant fut qu'on ne se préoccupa aucunement de remédier au vice mortel de l'organisme constitutionnel établi. Par une conduite opposée à celle que les Belges allaient suivre presque au même moment et dans les mêmes circonstances, on ne chercha pas à adopter un plan d'ensemble propre à réaliser d'une manière effective le gouvernement du pays par le pays; on crut suffisant d'accorder des satisfactions partielles, de changer les personnes et de rétablir fermement l'ordre.

Pour ce qui avait trait à la charte et à la législation politique, le roi de France devint le roi des Français; la religion catholique, qualifiée antérieurement de religion de l'État, ne fut plus que la religion professée par la majorité de la nation. Le Souverain perdit le pouvoir d'édicter des ordonnances pour la sûreté en général. La censure fut abolie. Les deux Chambres acquirent le droit d'initiative en matière de propositions de lois. La Chambre des pairs cessa d'être héréditaire et ses séances furent rendues publiques. Aux attributions de la Chambre des députés vint s'ajouter celle de nommer son bu-

reau. Le cens de l'élégibilité fut abaissé de 1000 à 300 fr., celui de l'électorat de 300 à 200 fr. Enfin on réduisit de 40 à 30 ans l'âge voulu pour pouvoir être investi du mandat de député. Aucune autre innovation ne fut apportée à l'appareil du gouvernement.

Les lois du 21 mars 1831, du 22 juin 1833, du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838 sur le système administratif s'inspirèrent, elles aussi, des vues un peu étroites et timorées qui animaient, à ces diverses époques, la classe dirigeante. Dans cette branche encore du service public, on désira moins parer à certaines nécessités, cependant pressantes déjà, qu'être prudent et rassurer. Un seul des changements introduits, celui qui restaura l'électivité des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et des conseils généraux était considérable et eût pu agir sérieusement sur les mœurs. Mais l'ensemble des dispositions dans lesquelles il prenait place lui enleva beaucoup de son efficacité. Les électeurs auxquels fut confié le soin de recruter ces assemblées, durent appartenir à certaines fractions de contribuables et de notables qui ne représentaient pas plus du quart des Français parvenus à leur majorité et assujettis à l'impôt; de manière que la partie de la population dite *les couches nouvelles*, déjà et comme sous la Restauration, repoussée de la politique, fut

aussi, par continuation, tenue à l'écart des affaires administratives. On aggrava son état d'isolement en obligeant les électeurs à emprunter les deux tiers des conseillers municipaux aux plus imposés des communes, et les conseillers soit d'arrondissement, soit de département, à des catégories d'éligibles également très restreintes. Le nombre maximum de membres attribué aux conseils municipaux, aux conseils d'arrondissement et aux conseils généraux (36, 12, 30) fut trop parcimonieusement limité pour ouvrir à l'activité locale une sphère assez étendue d'examen, de discussion, de contacts. Le long terme de six et neuf ans qu'on assigna à la durée des mandats fut un nouvel obstacle au développement de l'éducation civique. Les conseils municipaux obtinrent, il est vrai, quatre sessions ordinaires par an au lieu d'une seule ; mais toute séance extraordinaire dut être autorisée par le préfet ou le sous-préfet et n'avoir qu'un objet expressément spécifié. Les procès-verbaux des débats ne purent être publiés qu'en vertu d'une autre autorisation d'en haut. Les conseils d'arrondissement ne durent se réunir que pendant quelques heures chaque année, et les conseils généraux que pendant quelques jours. Quant aux attributions des trois conseils et à celles des maires, des sous-préfets et des préfets, quoique définies

avec beaucoup plus de méthode qu'elles ne l'avaient été jusqu'alors, elles restèrent au fond telles à peu près que les avaient établies les lois de l'an VIII et la maxime « *délibérer est le « fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.* » En dehors de quelques cas nouveaux à l'égard desquels ils reçurent la faculté de décider (1), les conseils demeurèrent réduits à l'unique rôle de proposer, d'émettre des avis et de contrôler. Le droit d'approbation et d'annulation, ainsi que l'administration quotidienne tout entière, furent, comme par le passé, remis au gouvernement et à ses délégués. Lui seul continua à régler souverainement la plupart des intérêts usuels, à dispenser sans aucune entrave les emplois et les faveurs, à subventionner à sa

(1) La loi du 18 juillet 1837 n'autorisa que dans quatre cas les conseils municipaux à prendre des délibérations *réglementaires*, c'est-à-dire exécutoires sans approbation préalable. Ces cas eurent pour objet : le mode d'administration des biens communaux, les conditions des baux à ferme d'une durée limitée, le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, les affouages. La loi du 10 mai 1838 n'accorda aux conseils généraux le droit de statuer en dernier ressort que : 1° sur la répartition des contributions directes entre les arrondissements, 2° sur l'adoption ou le rejet des demandes en réduction de contingent, formées par les arrondissements ou par les communes, 3° sur l'établissement des centimes additionnels autorisés par les lois.

guise tous les budgets locaux. En un mot, le pouvoir personnel ne cessa pas de régir une très grande quantité d'affaires.

L'organisation spéciale dont Paris fut pourvu (loi du 30 avril 1834) ne différa pas de celle des autres centres de population. Des délégués de l'État, le préfet de la Seine et le préfet de police, conservèrent, en dehors de leurs prérogatives d'ordre général, la gestion journalière du département et de la ville, tandis que trente-six notables élus représentèrent seuls ces deux grandes agglomérations, dans les conditions modestes, intermittentes et subordonnées que nous venons d'analyser, à propos des autres assemblées locales.

On pressent déjà ce que furent les fruits de cette conception, encore une fois si incomplète, des institutions libres. Le gouvernement maintenu en possession de moyens d'influence innombrables, fut de nouveau entraîné à s'en servir pour s'assurer la majorité dans le Parlement. De nouveau aussi, par contre, recherché et mis en cause en toute occasion, sur le terrain politique comme sur le terrain administratif, il ne bénéficia nullement de l'immunité constitutionnelle. D'autre part, la commune, le canton, l'arrondissement, le département ne s'ouvrirent, ne s'animèrent pas suffisamment pour communiquer à la nation les nouvelles

dispositions d'esprit et les nouvelles habitudes de conduite qui lui étaient devenues plus que jamais nécessaires, à savoir : le sentiment de sa responsabilité propre, l'esprit d'observation, le discernement, l'expérience, la pratique des contacts en matière d'affaires publiques. Les élargissements accordés, très utiles sous beaucoup de rapports, n'avaient guère dans leur ensemble et à un point de vue supérieur, servi qu'à rendre l'exercice du pouvoir plus difficile et son existence plus précaire.

En 1834, un grand écrivain M. de Tocqueville, fit voir avec une clarté lumineuse (1) que ce système général, resté dans certaines de ses parties essentielles, à peu près le même qu'avant 1789, était inapplicable à notre société nouvelle, démocratique et libre, qu'il la condamnait indirectement à l'inaptitude et à la passivité, et la mettait à la merci des fauteurs de révolution. Ses avis ne furent pas plus entendus que ne l'avaient été en 1824, ceux de M. Royer-Collard et de M. Henrion de Pansey.

Comme en 1830, les événements que préparaient la législation et les mœurs, éclatèrent soudain. Le 24 février 1848, avec la complicité de l'indifférence et de l'inertie générales, Paris disposait des destinées de la France, et préci-

(1) *De la démocratie en Amérique.*

pitait du trône le roi Louis-Philippe, contre lequel n'existait aucun grief d'une portée grave.

* * *

Les quelques hommes qui, le lendemain de l'insurrection, s'étaient spontanément réunis pour former le gouvernement provisoire, instituèrent, de leur autorité privée, le suffrage universel et la République. Pénétrés à leur insu, comme tous les Français, de la tradition autoritaire et *centraliste*, ils ne se demandèrent ni quelles étaient les vues du pays sur ces questions vitales, ni comment allait user de ses droits le plus grand nombre des nouveaux électeurs, tout à fait illettré. A l'exemple de leurs devanciers, ils crurent que le mécanisme officiel établi suffirait à tout, et qu'en particulier, il réussirait à dominer le vote universel encore plus aisément qu'il n'avait réussi à dominer le vote restreint.

Le 8 mars 1848, quelques jours avant les élections à l'Assemblée constituante, le ministre de l'Intérieur, M. Ledru-Rollin, écrivait aux commissaires du gouvernement : « Placez à la tête de chaque municipalité des « hommes sympathiques et résolus, *ne leur mé-* « *nagez pas les instructions, animez leur zèle...* « Par les élections qui vont s'accomplir, *ils* « *tiennent en leurs mains* les destinées de la

« France. *Qu'ils nous donnent* une assemblée « nationale capable de comprendre et d'achever « l'œuvre du peuple, en un mot tous hommes « de la veille et pas du lendemain. » Dans une autre circulaire du 18 mars, le ministre ajoutait : « *Les élections sont votre grande œuvre...* « *examinez sévèrement les titres des candidats* « *...Arrêtez-vous* à ceux qui présenteront le « plus de garanties à l'opinion républicaine « le plus de chances de succès. Pas de transac- « tions, pas de complaisances !... (1). »

Ces prescriptions abusives d'un pouvoir né la veille, considéré déjà comme sans lendemain, n'eurent que peu de prise sur les esprits et sur les intérêts. L'assemblée issue des élections du 9 avril 1848, refléta donc moins les préférences systématiques de M. Ledru-Rollin que les inquiétudes et les discordes auxquelles la nation était en proie. Quelques mois après, le 4 novembre, parut une nouvelle constitution qui laissait debout la République ainsi que le suffrage universel et créait un président élu pour quatre ans, une assemblée législative unique élue pour trois ans, un conseil d'État, un tribunal des conflits, une haute Cour de justice. Mais comme par le passé, le législateur ne s'était pas préoccupé de l'écart, qui allait

(1) Voir le *Journal officiel*, aux dates indiquées.

de plus en plus s'accentuer, entre les droits concédés d'une part, les facultés et les mœurs existantes de l'autre. Personne ne se faisait illusion sur l'inaptitude absolue de la majorité des électeurs (1); cependant aucune précaution n'était prise, aucune garantie n'était édictée pour sauvegarder les intérêts publics contre ce frappant et suprême danger. En ce qui touche notamment les institutions locales, le seul décret-loi auxquel elles donnèrent lieu, se borna à remettre aux conseils municipaux la nomination de la plupart des maires. On portait ainsi au pouvoir établi, déjà si chancelant, un coup grave, et en même temps on ne fournissait aux citoyens aucun moyen nouveau de s'éclairer, de se modérer eux-mêmes.

*
* *

Sans se rendre compte suffisamment des éventualités dont nous menaçait l'état intellectuel et moral du suffrage universel, l'Assemblée législative, élue le 12 mai 1849, comprit du moins qu'il fallait se hâter d'introduire une certaine éducation civique et politique. Dans ce but, un de ses premiers actes fut de décider qu'elle réviserait notre système administratif

(1) En 1848, les deux tiers au moins des électeurs ne savaient pas écrire ni peut-être même lire.

et le décentraliserait. Les projets de lois communales et départementales qu'élabora sa commission spéciale (1), tout en témoignant d'une étude encore incomplète du problème, proposèrent de nombreuses améliorations et mirent en relief certaines vérités essentielles. « Les « lois que nous réclamons, écrivait un des « rapporteurs, ont pour objet d'initier plus largement le pays à la gestion de ses propres « affaires.....

« ..... Les citoyens habitués aux soins des « intérêts communs, aguerris par une pratique « constante des devoirs de la vie publique, deviennent, à l'heure du péril, des défenseurs de « l'ordre social plus habiles et plus vaillants « que les sujets oisifs d'un Pouvoir dont la prétention a toujours été de faire tout par lui-« même..... Nous avons cherché à augmenter « dans notre patrie le nombre de ces magistratures indépendantes, destinées à soulager le « Pouvoir, à le fortifier par cela même, et qui « servent de garanties à la fois aux intérêts « privés et à la société tout entière. »

Mais aucun des deux projets de lois communales et départementales ne put être discuté. Le moment était arrivé, où encore une fois l'in-

(1) Les rapporteurs de ces projets de loi furent MM. Vivien, Vuitry, Tourangin et Boulatignier.

flexible logique des faits allait se produire à la lumière et déconcerter tous les calculs. Ceux-là mêmes qui s'étaient livrés à l'imprévoyance inouïe d'instituer si prématurément le suffrage universel et la République, avaient déblayé le terrain et disposé la place pour un second Empire.

*
* *

Il a été expliqué, dans les pages qui précèdent, qu'en 1848 une infime minorité du nouveau corps électoral avait seule, depuis 1814, connu et pratiqué le régime parlementaire, et qu'au contraire la généralité de la population avait entièrement conservé, en matière d'affaires publiques, les idées, les goûts et les habitudes de l'Empire. D'un autre côté, à l'époque que nous rappelons, l'épopée napoléonienne formait à peu près le seul idéal des masses populaires ; on s'exaltait encore dans les veillées aux récits des vieux soldats ; l'ouvrier et même le bourgeois libéral n'avaient guère d'autres chansons favorites que *Les souvenirs du peuple*, *Le champ d'asile*, *Le cinq mai* de Béranger ; l'image du héros martyr de Ste-Hélène était appendue au foyer de la plupart des chaumières ; on était encore presque au lendemain du retour de ses cendres à Paris. L'institution du suffrage universel ayant rendu la foule souveraine, l'Em-

pire devait nécessairement renaître de cet ensemble d'antécédents et de circonstances.

Le 10 décembre 1848, sur 8.424.673 électeurs, 6.434.236 avaient écarté de la présidence le général Cavaignac qui personnifiait la République, et y avaient appelé l'héritier de Napoléon Ier, le prince Louis-Napoléon. Le 20 et le 21 décembre 1851, 7.439.816 adhésions contre 640.737 refus, ratifièrent le coup d'État et délégùèrent au Prince-président la mission d'élaborer une nouvelle constitution. Enfin, le 21 et le 29 novembre 1852, 7.824.189 voix acclamèrent l'Empire. Une fraction très restreinte du pays manifesta de l'inquiétude ou du mécontentement; la très grande majorité, qui n'avait aucune notion de gouvernement ni d'administration, fut confiante et satisfaite.

Le second Empire ne se départit pas des errements du passé, et à son tour il arriva moins à s'établir d'une manière durable qu'à s'installer momentanément.

Les Monarchies de 1814 et de 1830 avaient jusqu'à un certain point préparé elles-mêmes leurs chûtes en s'obstinant à concilier le parlementarisme avec l'organisation unitaire et absolutiste de l'an VIII (1); l'Empire de 1852 entre-

(1) Il importe de ne pas oublier qu'au moins le parlementarisme de 1814 et de 1830 s'appuyait sur le cens.

prit de réaliser une antinomie encore plus périlleuse : il prétendit faire coexister le vote universel et direct ainsi qu'une certaine liberté de presse avec le gouvernement *d'un seul*. Immédiatement il fut permis de prévoir que les électeurs improvisés de 1848 et tout au plus la génération suivante resteraient dans l'état intellectuel et psychologique voulu pour qu'une telle combinaison fût praticable.

Plus encore que sous les régimes antérieurs, il devint nécessaire que la commune et le département, tous les agents administratifs et tous les intérêts confiés aux soins de ces agents fussent employés à dominer le vote. Le corps électoral, appelé à recruter l'une des deux assemblées législatives, ne se composait plus, comme de 1814 à 1848, de quatre-vingt-mille ou de deux-cent-mille notables, relativement aisés et instruits, mais de huit à neuf millions de citoyens, dont la majorité était illettrée et soumise à des conditions d'existence qui la rendaient accessible à toutes les captations. Comment le nouveau Pouvoir se serait-il défendu contre ses ennemis ; comment même aurait-il assuré la bonne gestion des affaires, s'il n'eût, lui aussi, dirigé le vote et mis en œuvre la candidature officielle ? Plus le nombre et l'inexpérience des électeurs avaient augmenté, plus il allait falloir malheureusement

que cette candidature pénétrât partout et s'exerçât avec énergie.

La constitution de 1852, les décrets-lois, les lois organiques et les lois de finances qui en furent les corollaires, pourvurent à cette exigence fatale.

On imposa silence aux personnes réputées trop hostiles au nouveau gouvernement en les éloignant du territoire. Les ministres cessèrent d'être responsables devant les Chambres; celles-ci, le Corps législatif et le Sénat n'eurent plus à peu près qu'un rôle consultatif. La presse, sans disparaître, fut contenue par des rigueurs spéciales. Le chef de l'État et les préfets recouvrèrent le droit de nommer les maires et de les choisir même en dehors des conseils municipaux. Ils purent dissoudre ces conseils et les remplacer par des commissions provisoires. Les conseillers généraux perdirent la faculté de former leurs bureaux. Paris, qui depuis le décret du 4 juillet 1848 ne jouissait déjà plus d'une représentation locale élue, fut définitivement réduit à n'avoir que des commissions municipales et départementales instituées par décret. D'un autre côté, les lois annuelles de finances accrurent très notablement les crédits destinés à favoriser la construction des voies ferrées, des routes, des chemins vicinaux, des écoles, des églises, des presbytères, de sorte que le Pou-

voir fut encore plus en mesure que par le passé d'attirer journellement et de retenir sous sa dépendance d'innombrables agrégations de personnes et d'intérêts. La population de la Capitale trouva elle-même des dérivatifs et des sujets d'apaisement dans les travaux gigantesques qui s'exécutèrent à son profit.

Grâce à toutes ces mesures, le nouvel Empire, pendant dix ans, ne rencontra pas de contradiction sérieuse, restaura entièrement l'ordre et imprima un très vif essor à la prospérité matérielle. Par contre, il n'acquit aucune garantie de durée autre que la faveur populaire et l'action officielle. Le pays « simple spectateur de son gouvernement » (1) devint de plus en plus inhabile à comprendre et à remplir les devoirs inhérents au système électif.

Mais bientôt et par l'effet ordinaire du temps, les ressorts qu'on croyait avoir si solidement ajustés en 1852 commencèrent à se détendre. La nouvelle génération qui avait surgi se montrait moins docile. Nous venions d'apporter nous-mêmes en Italie et indirectement en Autriche les idées d'émancipation et de progrès. L'empereur Napoléon III jugea devoir tenir compte de

(1) Paroles que prononça, assure-t-on, le prince Albert, après qu'il eut pris connaissance de la constitution de 1852.

cet état des esprits et des faits. Déjà le décret du 16 août 1859 avait accordé l'amnistie. Celui du 11 décembre 1860 et le sénatus-consulte du 2 février 1861 élargirent les attributions du Corps législatif et du Sénat. La loi du 8 juillet 1861 affranchit la presse de la tutelle de l'administration. Dans la session législative de 1865, les ministres prirent l'engagement conditionnel de ne plus choisir les maires en dehors des conseils municipaux. Enfin les lois du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux et du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux augmentèrent, au préjudice des agents officiels, les pouvoirs de ces assemblées, remirent aux premières le droit de statuer définitivement sur la plupart des matières d'intérêt exclusivement départemental, et aux secondes à peu près le même droit pour beaucoup d'affaires exclusivement communales (1).

---

(1) D'après la loi du 18 juillet 1866, l'Etat ne conserve le droit d'annuler les délibérations du conseil général qu'au cas seulement où ces délibérations seraient entachées d'irrégularité ou prises en violation de la loi. D'autre part, tandis que la loi municipale de 1837 avait limité à quatre cas les délibérations *réglementaires*, celle du 24 juillet 1867 a étendu cette prérogative à neuf autres cas, tous ayant pour objet la gestion du patrimoine communal ou les droits de place à percevoir dans les marchés ou lieux publics. Il est vrai que pour ces nouveaux cas, si le maire et le conseil

Ces concessions avaient clos la période autoritaire de l'Empire. Celles non moins décisives de 1869 et de 1870 ramenèrent à peu près toutes les libertés de discussion et de contradiction qui avaient existé de 1814 à 1852 (1).

Dès ce moment, une nouvelle révolution était inévitable.

---

municipal se trouvaient en désaccord, la délibération ne devenait exécutoire qu'après l'approbation du préfet.

Il est incontestable que ces deux lois constituaient un progrès très réel de décentralisation; mais elles présentaient déjà le danger d'affaiblir le Pouvoir, de rendre la candidature officielle plus difficile et plus ingrate, sans donner, d'autre part, à la nation les moyens d'acquérir les nouvelles aptitudes et les nouvelles mœurs qu'exigeait ce commencement d'émancipation électorale.

(1) Rappelons ici le mouvement d'opinion qui se produisit, à la fin du second Empire, en faveur de la décentralisation. Ce mouvement avait eu pour initiateurs quelques écrivains politiques de Nancy; bientôt il rallia l'opposition à peu près tout entière. L'empereur Napoléon III, désireux à l'époque dont il s'agit, de calmer les dissidences, d'alléger sa responsabilité et de *couronner l'édifice*, ne le combattit pas, le favorisa même dans une certaine mesure. Dès l'avénement du ministère Ollivier (2 janvier 1870) une grande commission de décentralisation fut instituée sous la présidence de M. Odilon-Barrot, en vue d'élaborer la réforme de notre système administratif. Cette commission tint de nombreuses séances dans les premiers mois de l'année 1870. Ses travaux, que la guerre interrompit, ont été utilisés en 1871, lorsque l'Assemblée nationale eût à préparer de nouvelles lois communales et départementales.

Aux termes des changements effectués, l'Empereur, ou par lui-même ou par ses délégués, était demeuré responsable et partie prépondérante dans la plupart des débats auxquels donnaient lieu les affaires locales et générales. En même temps, il avait cessé d'être garanti contre les conséquences attachées à ce rôle; avec les libertés nouvelles, le mauvais vouloir et la passion avaient obtenu le droit de le juger et de le critiquer sans merci. On conçoit que son autorité et son prestige ne pouvaient survivre longtemps à un tel régime. D'un autre côté, et en raison des mêmes changements, l'efficacité de la candidature officielle décroissait de jour en jour (1), et il n'avait été pris aucune disposition ni d'ordre législatif, ni d'ordre éducatif, qui pût y suppléer. De ce chef encore, le Gouvernement allait être impuissant à préserver le vote des entreprises de ses adversaires et des entraînements de l'ignorance. Dans les États constitutionnels, la portion du pays favorable à l'ordre de choses existant, veille et combat pour lui, et lui sert de rempart. Chez nous, depuis 1852, la population, nous venons de l'expliquer, s'était plus que jamais déshabituée de toute initiative,

(1) Aux élections législatives de 1869 le nombre des candidats d'opposition qui l'emportèrent fut de 100; en 1863, il n'avait été que de 34, en 1857 que de 7.

de toute responsabilité, de toute entente commune, et elle se trouvait manifestement hors d'état de s'acquitter des obligations qui lui avaient été tout à coup départies. L'Opposition, au contraire, ou plutôt le parti républicain, n'avait pas cessé, depuis 1852, de mener la lutte et spécialement de se tenir en contact avec les masses ouvrières de Paris et des grandes villes. Dans cette position respective de l'Empire et de ses adversaires, ne devait-on pas s'attendre à ce que ceux-ci bénéficieraient seuls des franchises accordées? L'occasion survenant, ne mettraient-ils pas à profit le relâchement des ressorts officiels ainsi que l'état de passivité de la nation, et n'arriveraient-ils pas tout naturellement au pouvoir?

Nul doute que la prescience de cet avenir n'ait beaucoup contribué à précipiter l'empereur Napoléon III, déjà affaibli par l'âge et par la maladie, dans la guerre à jamais néfaste de 1870.

La prostration des esprits qui suivit le désastre de Sedan et, aussitôt après ce désastre, la révolution du quatre septembre, ne furent que les conséquences toutes naturelles de la situation générale que nous venons de décrire. Comme on l'avait déjà vu tant de fois depuis 1789, les mœurs issues de la centralisation laissèrent renverser l'édifice de 1852 avec la même facilité qu'elles l'avaient laissé construire.

## CHAPITRE VI.

### LES LOIS ADMINISTRATIVES DE LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE.

A la suite de l'armistice du 28 janvier 1871, il y eut lieu d'élire une Assemblée nationale pour traiter de la paix et pourvoir au Gouvernement. Depuis six mois, nous venions d'essuyer des revers sans précédents dans notre histoire, et selon notre manière d'être traditionnelle, loin de nous en reconnaître nous-mêmes pour une grande part responsables, nous en rejetions toute la faute sur le Pouvoir qui avait commencé la guerre, et sur celui qui l'avait continuée sans succès. L'effet de cette disposition des esprits fut que la majorité de la nouvelle assemblée se trouva composée de mandataires qui avaient été hostiles à l'un et à l'autre des deux Pouvoirs par conséquent, de partisans de la branche aînée et de la branche cadette de la maison de Bourbon. De leur côté, les membres de cette majorité dont la plupart croyaient avoir été, sous l'Empire, les victimes de la candidature officielle, arrivèrent à Versailles avec la pensée dominante que l'ingérence des maires et des préfets dans le vote ainsi que la docilité de l'ancien Corps législatif devaient être mises au nombre

des principales causes de nos malheurs. Ils estimèrent donc, dès le début de leurs travaux, qu'une des réformes les plus urgentes qu'ils eussent le devoir de réaliser était l'émancipation du suffrage universel. De là, les diverses lois administratives qui intervinrent en 1871.

La loi du 14 avril abandonna aux conseils municipaux la nomination des maires et adjoints dans la presque totalité des communes (1). La même loi, en ce qui concerne la Capitale et le département de la Seine, rétablit l'électivité du conseil municipal et du conseil général. Peu de mois après, une seconde loi, celle du 10 août sur les conseils généraux, laissa aux préfets l'instruction des affaires, la tutelle des communes, le choix et la révocation des employés, l'administration quotidienne ; mais les dépouilla de tout droit de décision en matière de questions départementales et de tout droit de disposition en matière d'allocations budgétaires, c'est-à-dire des préro-

(1) Aux termes de la loi du 14 avril 1871, le Pouvoir central ne conservait la nomination des maires et adjoints que dans les localités de plus de 20.000 âmes. La même loi enlevait aux préfets et remettait aux conseils généraux le droit de diviser les communes en sections électorales. Enfin elle introduisait diverses incompatibilités nouvelles.

gatives spéciales grâce auxquelles ces fonctionnaires avaient jusqu'alors tenu en leur dépendance une très grande quantité d'intérêts (1). On pensa avec raison que ces deux

(1) En vertu de la loi du 10 août 1871, le conseil général a obtenu la nomination de son bureau, la publicité de ses séances, deux sessions ordinaires annuelles une délégation permanente, le libre emploi de ses ressources, le droit de répartir lui-même ses subventions en faveur des communes et des établissements ou associations charitables et agricoles, le droit de proposer celles afférentes au budget de l'Etat, le droit de statuer sur la plupart des questions d'un caractère local, le droit d'exercer son contrôle sur toutes les parties du service.

La commission départementale (titre VI de la loi) contrôle, chaque mois, l'état des ordonnances de délégation adressées au préfet, et des mandats de paiement délivrés par ce fonctionnaire en ce qui touche le budget départemental. Elle présente au conseil général, à l'ouverture des deux sessions ordinaires, un rapport sur l'ensemble de ses travaux et à l'ouverture de la session d'août, des observations sur le projet de budget. Elle répartit les subventions et secours divers portés au budget départemental et dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution; elle répartit également, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle et ceux provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent. Elle détermine l'époque et le mode d'adjudication des travaux d'utilité départementale. Elle assigne à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils électifs, le canton pour lequel ils doivent siéger dans le conseil de révision. Elle prononce la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vici-

lois venant s'ajouter à la responsabilité ministérielle et à la pleine liberté de la presse, enlèveraient presqu'entièrement au Pouvoir central sa mainmise sur le vote. Aucune mesure d'ailleurs n'était adoptée pour rendre ce même Pouvoir plus indemne et plus indépendant, ni pour propager la connaissance et la pratique des affaires, ni enfin pour obvier de quelque manière aux dangers du suffrage universel, désormais sans direction.

En supprimant la candidature officielle ou du moins en ôtant au Gouvernement beaucoup des agents et des matériaux de cette candidature, l'Assemblée n'avait pas arrêté son attention sur la condition intellectuelle et morale du corps

---

naux ordinaires, la fixation de la largeur et de la limite des dits chemins; elle approuve les abonnements relatifs aux subventions pour la dégradation des chemins vicinaux, etc.

Toutes ces nouvelles attributions du conseil général et de sa délégation embrassent la plupart des objets de caractère départemental à l'aide desquels les préfets, jusqu'en 1871, exerçaient et faisaient sentir leur autorité. Mais en même temps, pour chacune d'elles (qu'on veuille bien remarquer attentivement ce point!) le conseil et sa délégation *n'instruisent pas*, *n'exécutent pas*, *n'administrent pas*; ils se bornent à *décider*; par conséquent, leurs membres ne peuvent pas entrer en rapport avec les personnes, faire preuve d'activité, de dévouement, de civisme, acquérir régulièrement une clientèle, en un mot devenir des organes de gouvernement constitutionnel.

électoral, et n'avait pas prévu que la portion instruite et aisée des votants manquait généralement de moyens d'ascendant, d'occasions de contacts, de facultés pour la lutte, et que l'autre portion, la plus nombreuse, sans compétence et sans possession d'elle-même, allait être très exposée aux entraînements, en même temps que tout-à-fait prépondérante.

Les résultats de cette législation se produisirent sans retard.

Dès les élections complémentaires de 1871, le suffrage universel, rendu à sa spontanéité par la conclusion de la paix, se porta irrésistiblement vers les deux seuls partis qu'il connût et qui sussent l'attirer : le parti de la République et celui de l'Empire. Peu après et en 1872, les mêmes manifestations se renouvelèrent, à l'occasion tant des élections communales et départementales que des élections politiques partielles. Vainement pour arrêter ces deux courants, aussi inattendus l'un que l'autre, la majorité monarchique de l'Assemblée renversa de la Présidence M. Thiers et y appela M. le maréchal de Mac-Mahon (1). Les élections de 1873 lui furent encore plus hostiles que ne l'avaient été les précédentes (2).

(1) 24 mai 1873.

(2) De 1871 à 1876, une seule élection, celle d'un des

Dans cette conjoncture, cédant de nouveau à nos inclinations favorites et à notre conception vicieuse du système parlementaire, la majorité jugea qu'elle n'avait d'autre conduite à suivre que de délaisser son œuvre libérale de 1871 et de remettre en vigueur l'ancienne candidature officielle. La loi du 20 janvier 1874 qui restitua au Gouvernement la nomination des maires et adjoints et l'autorisa à les choisir même en dehors des conseils municipaux, lui parut de nature à réaliser ces fins, au moins en partie. C'était là une visée qui ne reposait que sur une étude très incomplète des faits et ne pouvait aboutir qu'à des mécomptes. La candidature officielle n'avait été très efficace sous l'Empire que grâce à la nouveauté du suffrage universel et à l'ensemble de lois et de circonstances parfaitement concordantes entre elles, que nous avons exposées plus haut; en 1874, cette nouveauté, ces lois et ces circonstances avaient disparu.

Bientôt une Constitution ayant été votée (1) il fallut procéder à des élections pour la formation du Sénat et de la Chambre des députés. Ainsi que l'impliquait l'état général qu'a-

---

députés des Côtes-du-Nord réussit pleinement au gré du Gouvernement et de la majorité.

(1) 25 février-16 juillet 1875.

vait jusqu'à un certain point créé l'Assemblée elle-même, la voix des maires et celle des préfets furent peu écoutées. Le grand nombre se prononça en faveur de celui de nos divers partis qui répondait le mieux à ses aspirations et qui avait le plus d'homogénéité et d'énergie.

* * *

Depuis 1876, la République a de plus en plus triomphé de ses adversaires et aujourd'hui elle dispose d'une très forte majorité au sein des représentations centrales et locales. Pendant ces six années, le régime de nos départements et le régime de notre Capitale n'ont reçu aucune modification. Quant à celui de nos communes, il a été l'objet de trois lois particulières (1). La

(1) La Chambre des députés a discuté et en partie voté, dans sa session ordinaire de 1883, une proposition de loi municipale organique comprenant 164 articles. Au moment où s'imprime le présent livre, on ne peut encore savoir si cette œuvre d'initiative parlementaire aboutira ou non.

L'adaptation de notre législation communale à nos nouvelles institutions politiques étant une réforme qui soulève les questions les plus complexes, nous croyons qu'elle eût dû être préparée par le Gouvernement lui-même et avec des vues d'ensemble.

Du reste, la loi proposée a pour but ouvertement moins de réaliser cette adaptation que d'améliorer, dans certaines de ses parties, le régime existant et de réunir, de codifier les textes antérieurs sur la matière.

Cependant les innovations qu'elle introduirait ne

loi du 12 août 1876 a retiré au Gouvernement et de nouveau abandonné aux conseils municipaux la nomination des maires et adjoints dans les agglomérations qui ne sont pas chef-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. La loi du 28 mars 1882 a supprimé cette réserve et étendu l'électivité des magistrats municipaux à toutes les communes, sauf à Paris. Enfin, la loi du 5 avril de la même année a aboli purement et simplement les assemblées d'adjonction. On sait que ces assemblées ou en d'autres termes, l'intervention des hauts contribuables étaient obligatoires depuis 1818, dans les localités ayant moins de cent mille francs de revenus, chaque fois qu'il s'agissait

---

sont pas sans portée assurément. Outre qu'elle régulariserait et perfectionnerait diverses pratiques, qu'elle élargirait un peu les attributions des conseils municipaux et qu'elle augmenterait un peu le nombre de leurs membres, elle leur permettrait de s'assembler plus librement et plus fréquemment, elle instituerait la publicité facultative des séances et elle créerait un nouvel organe, *les commissions intercommunales*.

Ces innovations, si elles sont définitivement adoptées, seront loin de suffire pour que nous arrivions à trouver, dans nos communes, les moyens d'éducation et de rapprochement qui nous sont devenus indispensables depuis que le vote n'est plus soumis à la direction officielle; mais en même temps elles rendront l'administration des maires, la tutelle des préfets et l'action générale du Gouvernement encore plus difficiles qu'elles

d'y établir une imposition extraordinaire ou d'y contracter un emprunt.

La lacune, les défauts considérables que nous avons relevés dans les lois de 1871 existent également dans celles de 1876 et de 1882. De même que le législateur de 1871, en entreprenant de réformer notre organisation administrative (lois du 14 avril et du 10 août 1871) avait eu pour objectif presque unique d'émanciper le vote, et ne s'était pas préoccupé de l'éclairer, de le préparer; de même, celui de 1876 et celui de 1882, en se proposant de mettre certains points de notre système communal en harmonie avec le programme républicain, n'ont, eux aussi, envisagé qu'une seule partie du problème. Dans les deux lois sur le mode de nomination des maires et adjoints, ils ont allégé la

---

ne le sont à l'heure présente. En d'autres termes, d'une part les électeurs n'acquerront pas matière à s'éclairer eux-mêmes et n'apprendront pas à mieux voter; de l'autre, les ministres, les préfets, les maires rencontreront des complications nouvelles dans l'exercice de leurs droits ou de contrôle ou de redressement ou de gestion. Enfin, le bon ordre financier ne sera pas plus garanti qu'actuellement contre l'imprévoyance et la prodigalité, d'une grande portion du suffrage universel.

La loi proposée viendrait donc prendre place dans la série de lois *négatives*, dont notre système administratif a été l'objet depuis 1871. Abstraction faite de certaines améliorations louables, elle relâcherait, en somme, elle affaiblirait, sans rien édifier encore.

responsabilité du Pouvoir central et opposé une nouvelle entrave à son intervention *directe* dans le vote, sans accroître corrélativement au profit du pays les sujets de gestion quotidienne, de rapprochements sociaux et d'éducation civique. Également dans la loi rendue à l'occasion des assemblées d'adjonction, ils ont éliminé le privilège des *hauts imposés*, sans ménager à tous les contribuables en général quelque garantie nouvelle, de nature libérale, qui permît de contenir les entraînements du suffrage universel à la prodigalité.

Un seul trait essentiel distingue, en somme, les lois administratives de la Monarchie et de l'Empire de celles que la troisième République a édictées jusqu'à ce jour. Les premières donnaient au Gouvernement la faculté de diriger le pays et le vote; les secondes ont détruit cette faculté. Mais comme en même temps elles ont laissé debout l'appareil de l'an VIII presque tout entier, nous demeurons soumis aux contradictions, aux insuffisances de pratique et de contact, aux inaptitudes, en un mot, qui nous ont été déjà si fatales depuis 1814. La candidature officielle elle-même n'a pas, en fait, cessé d'exister; seulement elle n'est plus aux mains du Pouvoir ni d'agents responsables; elle a passé à celles des députés, des sénateurs, des

candidats, des comités, des journalistes, en crédit (1).

Pour que le lecteur ne conserve aucun doute sur le caractère négatif et frustratoire de nos dernières lois, remettons encore une fois sous ses yeux quelques-unes des discordances de notre système politique et de notre système administratif, qui créent présentement le plus de complications et qui accumulent sur nous le plus de dangers.

En ce qui concerne par exemple *le pouvoir personnel*, celui des ministres, celui des préfets et celui des maires, dans l'ordre administratif ou local, ont aujourd'hui à peu près le même orbite et portent à peu près sur les mêmes matières qu'au temps de la monarchie (instruction et expédition de toutes les affaires courantes, tutelle, concession et retrait arbitraire, de la plupart des emplois publics, distribution d'une grande quantité de ressources et de faveurs); mais l'entier avénement de la liberté et l'émancipation du vote rendent désormais l'exercice de ce pouvoir beaucoup plus difficile et plus dommageable que par le passé.

(1) On verra plus clairement, dans la seconde partie de l'ouvrage, comment, à l'heure actuelle, la force elle-même des choses impose ce nouveau mode de candidature officielle, la candidature officielle *indirecte* et *subreptice*.

L'autorité centrale continue à régler journellement, outre les intérêts généraux, une part très-notable des intérêts communaux et départementaux ; mais maintenant qu'il lui est interdit d'user de ce double attribut pour diriger elle-même les élections, elle n'aboutit en le conservant qu'à s'attirer d'innombrables agressions et à priver les particuliers de sujets très-utiles de travail, de dévouement civique et de conciliation sociale. Nos cadres administratifs sont encore presque les mêmes qu'en l'an VIII, qu'en 1814, qu'en 1830, qu'en 1848 et 1852. Mais si ces cadres suffisaient lorsque le Pouvoir était aux mains d'un seul ou lorsque nous n'avions que quatre-vingt ou deux cent mille électeurs politiques et deux millions cinq cent mille électeurs communaux et départementaux, ne sont-ils pas à présent démesurément étroits pour dix millions d'électeurs entrés en possession de toutes les franchises du système parlementaire? Il n'a été apporté aucun remède au morcellement excessif du plus grand nombre de nos communes, ni à l'insuffisance de leurs budgets; mais comment introduire, dans des localités de quelques centaines d'habitants et que leur pauvreté condamne à tout attendre de l'État, une certaine autonomie, quelque vie publique, une véritable indépendance électorale? Dans 33.175 agglomérations infé-

rieures (1), la puissance publique est confiée à des agents, les maires élus, qui sont sans liens avec le Gouvernement et souvent très-loin de son regard; est-il possible que l'exécution de certains règlements usuels, et, en particulier, que la police ne laissent pas beaucoup à désirer, dans cette portion considérable du territoire ? Enfin pour la Capitale, l'électivité d'une assemblée unique formant en même temps le conseil municipal de la grande cité et le conseil général du département, est-elle conciliable d'un côté avec les prérogatives du préfet de la Seine et du préfet de police, telles que les ont organisées les lois du Consulat et de l'Empire, de l'autre, avec le caractère exclusivement *local* et *administratif* qui doit rester propre à ces deux conseils? L'électivité n'impliquait-elle pas à la fois qu'on déchargeât d'une partie de leur fardeau les deux agents de l'État et qu'on fractionnât, qu'on ouvrît davantage la représentation ?

A tous ces points de vue (et dans les pages qui suivent, nous en signalerons beaucoup d'autres), il est indéniable que le régime actuel récèle encore plus d'éléments de subversion que les régimes antérieurs. Les ministres, les

(1) Le nombre des communes, d'après le dernier recensement, est de 36.097.

préfets et les maires, à peu près aussi responsables que précédemment, et soumis à plus d'agressions, ont moins d'autorité et moins de force de résistance. La nation et les électeurs, pas mieux préparés, en général, à discerner, à s'accorder, à voter, sont plus abandonnés à eux-mêmes, par conséquent plus passibles d'entraînements et d'erreurs.

En résumé, des législations si nombreuses qui se sont succédé, depuis 1789, aucune en réalité n'a fondé la liberté. Les unes et les autres n'ont fait qu'obvier à certaines difficultés, à certaines appréhensions du moment, et n'ont eu pour résultat que d'assurer le triomphe ou d'un parti ou d'un homme. De 1789 à 1800, en affaiblissant trop le pouvoir central, on est tombé dans l'anarchie. De 1800 à 1814, pour mettre un terme à l'anarchie, on a accepté le despotisme. Depuis 1814, enfin, on nous a investis de droits politiques chaque jour plus étendus; mais comme, en même temps, par une contradiction singulière, on a maintenu la commune, le département, l'individu dans un état de minorité inoccupée et passive, il arrive que présentement n'étant plus gouvernés d'en haut, nous ne sommes ni désireux, ni capables de nous gouverner nous-mêmes.

Les anciens disaient : « *Quid leges sine mori-*

*bus : que peuvent les lois sans les mœurs?* » et ils ajoutaient : « *Libertas quotidie emenda : la liberté doit s'acheter par un travail incessant.* » Pour avoir, depuis la Révolution, méconnu ces vérités éternelles, nous avons rencontré, au lieu de la liberté vraie, d'abord la domination des clubs et de la rue, puis celle d'un conquérant, puis celle des bénéficiaires de la candidature ministérielle ou officielle. Maintenant encore, pourrons-nous échapper à celle des hommes qui sauront le mieux capter la confiance de la portion la plus nombreuse et la moins éclairée du corps électoral ?

Combien il est exact ce jugement d'un écrivain de nos jours, qui a étudié, avec une sagacité profonde, les transformations successives des sociétés civilisées : « Il faut plusieurs âges d'hommes pour fonder un régime politique, et plusieurs autres âges d'hommes pour l'abattre (1). »

(1) M. Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*. Hachette, Paris.

# DEUXIÈME PARTIE.

## LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES A L'ÉTRANGER.

« Je ne saurais concevoir une « nation qui puisse vivre ni sur- « tout prospérer sans une forte « centralisation *gouvernementale*. « Mais je pense que la centralisa- « tion *administrative* n'est propre « qu'à énerver les peuples qui s'y « soumettent. Les institutions « communales sont à la liberté ce « que les écoles primaires sont à « la science..... Sans institutions « communales, une nation peut « se donner un gouvernement « libre, mais elle n'a pas l'esprit « de la liberté..... Je crois les « institutions provinciales utiles « à tous les peuples; mais aucun « ne me semble avoir un besoin « plus réel de ces institutions « que celui dont l'état social est « démocratique. »

TOCQUEVILLE.

## CHAPITRE PREMIER.

### L'ORGANISATION GÉNÉRALE ET L'ORGANISATION LOCALE A L'ÉTRANGER.

On chercherait vainement, tant en Europe que dans le Nouveau-Monde, une seule nation

libre chez laquelle existe notre système d'administration et de gouvernement.

Tandis que depuis 1814, sous l'influence de nos antécédents historiques et de nos mœurs, nous demeurions invariablement attachés à la conception romaine de l'Etat, et que nous conservions un pouvoir central doté d'innombrables attributions, unitaire, se substituant à l'individu, et l'annulant en partie, tous les autres peuples libres, au contraire, adoptaient, dans leur organisation politique et administrative, la tradition germaine, devenue la tradition anglo-saxonne, et, d'une part, ils exonéraient l'Etat sans l'affaiblir, de l'autre, ils donnaient essor et ils ouvraient de vastes champs aux initiatives locales et personnelles.

Nous allons exposer comment les principaux peuples étrangers sont parvenus à réaliser cette donnée fondamentale dans leurs institutions ainsi que dans leurs pratiques quotidiennes et dans leurs mœurs. Puis, nous comparerons nos procédés les plus accoutumés de direction et de gestion avec ceux que ces mêmes peuples ont préférés. Enfin, nous passerons en revue certaines dispositions essentielles à l'aide desquelles, partout au dehors, on s'efforce de faire coexister l'autorité et la liberté, sans que l'une soit sacrifiée à l'autre.

*
* *

Lorsqu'on fouille attentivement les Constitutions et les lois organiques des pays les plus civilisés en Europe et en Amérique, on arrive à reconnaître que ces pays ont acquis la liberté, non pas seulement en introduisant le système électif et les franchises parlementaires, mais encore et surtout en séparant les intérêts généraux des intérêts locaux, pour ne laisser à l'État que les premiers et réserver les seconds à la population elle-même. Qu'on observe le régime intérieur des nations libres, qui diffèrent le plus entre elles par les formes de gouvernement aussi bien que par la situation géographique et par les origines, on se convaincra que chez les unes et les autres, sans aucune exception, l'Etat, soit le Parlement, le Prince ou le Président, ainsi que les autres autorités centrales, ne connaissent le plus ordinairement que de la confection et de l'exécution des lois, de l'armée et de la marine, des relations extérieures, des finances, de la justice et de la police, et que la commune, le canton, le département, la province, règlent leurs affaires propres, nomment leurs conseils, leurs magistrats et leurs employés, disposent de leurs ressources, pourvoient en un mot à tous les intérêts qui n'ont pas un caractère de généralité. En d'autres

termes, ces nations possèdent et même encore développent journellement la centralisation *politique*, qui assure l'obéissance aux lois, l'ordre financier, l'indépendance au dehors, la paix au dedans ; mais elles n'ont jamais eu, ou elles ont rejeté la centralisation *administrative*.

Dès les siècles les plus reculés et grâce aux coutumes apportées par les Saxons, la Grande-Bretagne nous apparaît dans l'histoire avec un Parlement qui vote l'impôt, des communes qui s'administrent elles-mêmes et le jury tant civil que criminel, c'est-à-dire en possession déjà d'un appareil de gouvernement restreignant l'État et investissant l'individu et les pouvoirs locaux de moyens multipliés d'éducation et d'activité. La Révolution de 1688 renouvela ces bases indispensables de tout édifice constitutionnel. Depuis lors, le peuple anglais a perfectionné d'année en année chacune de ses institutions, en poursuivant avec la plus constante fermeté ce but principal : que le Parlement et le pouvoir exécutif aient, dans leur sphère, une autorité et une force incontestées, mais qu'à son tour et dans la sienne, l'individu soit très libre, très occupé et très responsable. Le Parlement légifère, contrôle et dirige; les ministres choïsis par la Couronne expédient les

affaires de l'État et font observer les lois, tandis que c'est l'individu lui-même, ce sont des particuliers réunis en assemblées de *Vestry*, en conseils municipaux, en commissions ou bureaux, en justices de paix, en jurys civils et criminels, en associations diverses, qui, dans la paroisse, dans l'union de paroisses, dans le bourg, dans la métropole, dans le comté, gèrent tous les intérêts locaux, subviennent à l'instruction et au culte, font exécuter les travaux publics, assistent les pauvres, rendent même en grande partie la justice et président à la police.

Depuis une vingtaine d'années, par suite à la fois des nouvelles lois électorales et du grand développement qu'ont acquis la richesse publique et le nombre des affaires courantes, il s'est produit un affaiblissement marqué dans le personnel préposé à certains services des communes et des comtés, et conséquemment dans la direction elle-même de ces services. Il en est résulté qu'une fraction du pays, quelques associations, quelques journaux et même des membres du Parlement, ont entrepris de réclamer des lois et des mesures de centralisation. Mais si l'on considère avec soin ce mouvement des esprits, d'ailleurs assez peu répandu encore, on s'aperçoit tout de suite qu'il ne tend pas à porter une atteinte sérieuse au *Self-Government*. Les

modifications poursuivies ne concerneraient que des catégories de sujets qu'on regarde à peu près partout comme relevant de l'État, à savoir : la justice, la police, le contrôle financier, le contrôle relatif aux écoles primaires, le régime de la métropole, etc... Aujourd'hui non moins que dans le passé, les écrivains et les hommes politiques, au-delà du détroit, attribuent unanimement la prépondérance de la nation anglaise aux qualités que le *Self-Government* développe, de même qu'ils n'hésitent pas à imputer nos révolutions et nos malheurs aux inaptitudes, jugées inséparables de notre système d'unité et de centralisation.

En 1872, dans un discours célèbre contre l'extension excessive des droits de l'Etat, M. Gladstone s'exprimait ainsi : « Plus les « années s'accumulent sur moi, plus j'attache « d'importance aux institutions locales. C'est « par elles que nous acquérons l'intelligence, « le jugement, l'expérience politiques et que « nous nous rendons aptes à la liberté. Sans « elles, nous n'aurions pu conserver nos ins- « titutions centrales. » Récemment le grand orateur se prononçait de nouveau en faveur de ces mêmes idées, d'une manière qui mérite encore plus de fixer l'attention : « Si je « voulais, s'écriait-il, susciter une révolution

« en Angleterre, je réclamerais d'abord la « centralisation administrative. Le jour où la « responsabilité de tout ce qui va mal sur un « point quelconque du royaume s'élèverait jus- « qu'au gouvernement, il se produirait un mé- « contentement général et un poids d'impopu- « larité qui entraîneraient bientôt aux abîmes « le trône et toutes nos institutions. J'ai la con- « viction la plus profonde que la tranquillité de « ce pays dépend du très grand nombre de « personnes qui prennent part, jusque dans la « plus humble paroisse, à l'administration des « affaires, et que c'est aux magistrats locaux, « aux jurés, aux membres des comités et des « bureaux pour les pauvres, pour le pavage, « pour l'éclairage, pour les taxes, pour la salu- « brité, etc., que nous devons continuer à de- « mander la paix et la bonne direction inté- « rieures... Les succès merveilleux de la race « anglo-saxonne, en Europe et dans le monde « entier, ont pour cause originelle cette condi- « tion propre du *Self-Government*, qui impose « incessamment à chacun des devoirs, des la- « beurs et des responsabilités publics (1). »

(1) Il est aujourd'hui généralement reconnu, en Angleterre, que l'organisation administrative de Londres nécessite une réforme considérable dans le sens de la centralisation. Or voici cependant dans quels termes, le 13 octobre 1881, au banquet annuel du Guildhall,

*
* *

Sous la forme républicaine et fédérative, les Américains du Nord pratiquent le même système politique et administratif que les sujets de la reine Victoria. Les autorités de l'Union et celles préposées à ses trente-neuf Etats, règlent les intérêts nationaux et généraux, et exercent le gouvernement, tandis que l'administration elle-même et les soins afférents à toutes les affaires locales sont abandonnés aux communes, aux comtés et à leurs habitants.

Aux termes de la déclaration d'indépendance de 1776 et des lois constitutionnelles de 1787, 1788 et 1789, le Président élu pour quatre ans représente l'Union à l'intérieur et à l'extérieur, a le dépôt de la puissance exécutive, nomme, soit avec l'approbation du Sénat, soit seul, dans certains cas, les ministres, les magistrats de la haute Cour, les officiers et agents fédéraux ; con-

---

M. Gladstone démentait certains bruits qui représentaient le gouvernement comme disposé à beaucoup entreprendre sur les vieilles franchises de la capitale, à beaucoup modifier l'état actuel des choses ; «... Jamais « le Parlement ne sanctionnera rien qui puisse dégrader « votre grande corporation. Loin de là, une nouvelle « dignité, une nouvelle énergie, un accroissement de la « confiance publique, un rappel des grands services ren- « dus au pays, seront l'inévitable conséquence des me- « sures que le Parlement adoptera pour réorganiser les « institutions municipales de Londres. »

voque les deux chambres du Congrès, donne force de loi à leurs résolutions et dispose même d'un veto suspensif. Le Congrès, formé du Sénat et de la Chambre des représentants, vote les lois, établit les impôts, édicte des décrets et ordonnances, surveille la force armée et déclare la guerre. La haute Cour de justice décide les questions de droit constitutionnel et prononce ou directement ou en appel sur diverses catégories de litiges (1). Au-dessous de l'Union, dans chaque État, une législature spéciale (Chambre des représentants et Sénat), un gouverneur, des cours de district et des cours de circuit, remplissent à peu près les mêmes fonctions en ce qui regarde les intérêts de l'État

(1) Nous devons signaler ici une disposition très importante de la Constitution américaine.

D'après cette Constitution, les Chambres législatives, aux États-Unis, ne sont pas, comme chez nous et chez la plupart des peuples de l'Europe, en possession d'une souveraineté à peu près illimitée. Certains droits individuels sont placés au-dessus et en dehors de leur ingérence. Nous citerons, parmi ces droits, la liberté individuelle, la liberté de conscience, de culte et d'enseignement, la liberté de pétition, de réunion et d'association, le jury, le droit de vote, l'autonomie locale, etc.

Si une atteinte quelconque était portée à ces droits, il appartiendrait au Pouvoir judiciaire d'aviser et de faire respecter la Constitution. Il est donc permis de dire que, chez les Américains, le Pouvoir judiciaire, représenté surtout par la haute Cour, forme en quelque sorte la clef de voûte de l'édifice politique.

lui-même, ses lois, son ordre intérieur, ses finances, ses travaux d'utilité générale, les contestations et appels. Mais c'est la commune ou le comté qui, par l'organe de ses élus, détient et administre souverainement toutes ses affaires propres, qui lève ses taxes, contracte ses emprunts, engage ses procès, achète, vend et transige, autorise les entreprises locales, dirige les services de police, construit et entretient les voies de communication, pourvoit à l'éducation, assiste les pauvres et les infirmes, etc.

Ces gestions autonomes sont si multipliées et si souvent renouvelées que le plus grand nombre des citoyens, ayant quelque instruction et quelque loisir, se trouvent non seulement assurés, mais même contraints d'y participer, pendant un certain temps et à plusieurs reprises. Dans son ouvrage sur la démocratie en Amérique, M. de Tocqueville apprécie ainsi qu'il suit les résultats politiques de cette initiation universelle et permanente du pays à la chose publique : « L'habitant de la nouvelle Angleterre « s'attache à sa commune parce qu'elle est « forte et indépendante ; il s'y intéresse parce « qu'il concourt à la diriger; il l'aime parce « qu'il n'a pas à s'y plaindre de son sort..... « Dans cette sphère restreinte qui est à sa portée, « il s'essaie à gouverner la société; il s'habitue

« aux formes sans lesquelles la liberté ne pro-
« cède que par révolutions, se pénètre de leur
« esprit, prend goût à l'ordre, comprend l'har-
« monie des pouvoirs et rassemble enfin des
« idées claires et précises sur la nature de
« ses devoirs ainsi que sur l'étendue de ses
« droits. »

*
* *

On ne peut contester qu'après la bataille d'Iéna (14 octobre 1806) l'Empire français et sa législation, soit civile, soit militaire, n'eussent gagné, dans toute l'Europe, particulièrement en Allemagne, un grand prestige. Cependant les réformateurs qui entreprirent à cette époque de donner à la Prusse une direction et un esprit nouveaux, Guillaume de Humboldt, Stein, Altenstein, Hardenberg, Scharnorst se gardèrent bien de nous emprunter les principes de l'an VIII et d'introduire dans le royaume mutilé de Frédéric-Guillaume III notre organisation intérieure. Ils surent attribuer, à leur Pouvoir suprême, pour ce qui se rapporte aux intérêts de l'État, de très grands moyens d'action et de concentration ; mais en même temps ils s'appliquèrent par dessus tout à solidariser la nation avec ce pouvoir, et à instruire, a accroître, à rehausser l'individu. Guillaume de Humboldt demanda instamment, dans plu-

sieurs mémoires célèbres (1), qu'on ne maintint au pouvoir central que les seules prérogatives qui lui étaient indispensables : « Afin « que les sujets pussent trouver, dans la com- « mune et dans la province, des occasions con- « tinuelles de collaborer avec le Souverain et de « pratiquer d'une manière effective le civisme « et le patriotisme. » En 1807, Stein, rempli des mêmes préoccupations, écrivait au Roi : « Quand « un peuple est parvenu à un certain degré de ci- « vilisation, il importe essentiellement d'attirer « son attention et ses efforts sur les intérêts de « la patrie, de la province, de la commune. Dès « que vous lui aurez accordé une véritable par- « ticipation à ses affaires, il se produira dans « tous ses rangs les manifestations les plus bien- « faisantes d'esprit public et de dévouement. « Mais si, au contraire, vous lui déniez cette par- « ticipation, vous verrez surgir et se propager « des mécontentements et des menées subversi- « ves qui éclateront tôt ou tard, et qu'il faudra « réprimer par la force ; vous verrez les classes « laborieuses et les classes moyennes n'aspirer « qu'aux jouissances matérielles, et les classes « élevées dégénérer et se perdre dans l'oisi-

(1) Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, von Wilhelm von Humboldt. — Berlin, 1851.

« veté..... La vie publique favorise beaucoup « plus le développement national que l'instruc- « tion elle-même, dont je ne conteste d'ailleurs « aucunement la nécessité absolue..... » L'année suivante, Stein écrivait encore : « La lutte des « armes pour le moment est close; mais il nous « reste maintenant à ouvrir celle des principes, « des facultés, et des mœurs..... » (1). Altenstein se faisait l'interprète des mêmes exhortations. Sa maxime favorite, qu'il s'ingéniait à graver dans tous les esprits, dans ceux en particulier du roi Frédéric-Guillaume et de la reine Louise, était : « Qu'une nation, vaincue et réduite, peut « encore prétendre à la première place, si elle « travaille et réussit plus que les autres à per- « fectionner l'individu. » Hardemberg pressait la Cour et les ministres d'adopter le *Self-Government*, d'instituer les libertés municipales, d'établir des Diètes et même des États-Généraux (2). Enfin Scharnorst concevait et proposait une armée nouvelle, qui devait être non seulement la nation entière toujours prête à se lever et à combattre, mais encore une école permanente de dévouement, de discipline, de respect, d'union et de rapprochements sociaux.

(1) J.-H. Pertz. — Das Leben des Ministers Freiherrn von Stein. 1849-1855, Berlin.

(2) Mémoire manuscrit portant la date du 12 septembre 1807.

De ces vues aussi neuves que justes, communes, par une faveur singulière de la destinée, à tous les conseillers de Frédéric-Guillaume III, sont sorties les réformes qui ont enfanté la Prusse actuelle : l'abolition du servage, des corporations, des privilèges (1), l'instruction primaire et le service militaire obligatoires, les universités autonomes, la Landwehr, le Landsturm, les corps d'armée régionaux, enfin et surtout le *Self-Government* communal et provincial surveillé et contenu par l'État.

Dès le 19 novembre 1808, les villes reçurent une première loi organique (*Stadtesordnung*) dans le préambule de laquelle le roi déclarait que « désirant faire naître les facultés et les « mœurs civiques, il avait jugé devoir concéder « aux villes un régime plus indépendant, les « ériger en centres d'administration et leur ac- « corder le droit de régler leurs propres af- « faires. » Aux termes de cette loi, les villes étaient mises en possession du droit d'élire leurs magistrats et leurs conseils, et de pourvoir librement par leurs mandataires à tous les services communaux, au culte, à l'instruction, aux travaux publics, à l'assistance, à la police sani-

(1) Edit du 9 octobre 1807. Jusqu'alors les nobles seuls avaient eu le droit d'acquérir et de posséder des biens fonds.

taire, etc. Vers la même époque, les départements étaient dotés d'un pouvoir local collectif (*Regierung*), qui, lui aussi, non pas encore en vertu de la loi, mais d'après des instructions expresses, devait se considérer comme à peu près autonome, pour toutes les affaires de la circonscription. De 1816 à 1825, deux autres rouages administratifs étaient renouvelés : l'autorité provinciale avec sa diète (*Provinzialversammlung*) et son président supérieur (*Oberpræsident*), l'autorité de l'arrondissement avec sa diète aussi (*Kreisversammlung*) et son *Landrath*.

Occupée et satisfaite de tous ces progrès inattendus, la nation ne s'aperçut pas qu'une partie considérable des promesses faites de 1807 à 1815 (1), celle qui concernait la représentation politique, avait été mise en oubli. Ce fut seulement en 1841 que Frédéric-Guillaume IV inaugura le système des deux Chambres, et en 1850, le 31 janvier, que parut une Constitution.

Depuis 1871, une des préoccupations principales des hommes d'État prussiens a été de rester fidèles aux idées réformatrices de leurs devanciers de 1807 et surtout de développer le *Self-Government* local. La loi du 13 décembre

(1) L'édit du 22 mai 1814 avait promis au peuple prussien une représentation nationale.

1872 a, dans ce but, modifié de fond en comble l'administration des communes rurales, amélioré et beaucoup élargi les institutions du bailli, du comité de bailliage, du Landrath, de la diète d'arrondissement et de sa commission exécutive (*Kreisausschuss*). M. le député Friendenthal, rapporteur de cette loi, en a défini ainsi, à la tribune, l'esprit et la portée : « On « ne saurait mieux protéger le royaume, « élever de meilleures digues contre certains « périls du jour, contre la démagogie notamment, qu'en organisant en membres actifs de « l'État les groupes sociaux qui se dissolvent « aujourd'hui dans l'isolement et dans l'inertie; « et on n'inculquera à ces groupes la conscience « de la solidarité qui existe entre leurs intérêts « privés et les intérêts généraux, qu'en les « constituant eux-mêmes organes de la vie « publique... Il s'agit d'amener la nation entière à servir *effectivement* l'État. Ce problème, la Prusse l'a résolu, on sait avec « quel succès, au point de vue militaire ; la « loi proposée aidera à le résoudre, au point de « vue civil (1). »

Peu après, une nouvelle loi, celle du 29 juin 1875, décentralisa l'administration de la pro-

(1) Séance de la Chambre des députés du 22 octobre 1872.

vince, comme la loi du 13 décembre 1872 avait décentralisé celle de la commune rurale, du bailliage et de l'arrondissement. Les diètes provinciales reçurent le droit de régler tous les intérêts propres de la circonscription et même de nommer un directeur, un agent général (*Landsdirektor*) ainsi qu'une commission permanente (*Provinzialausschuss*), qui, en leur absence, exécutent les décisions rendues et préparent celles à intervenir, expédient les affaires quotidiennes, choisissent les fonctionnaires et employés, etc. Le représentant de l'État, l'*Oberpræsident* et son conseil, le *Provinzialrath*, n'ont plus pour attributions que de gérer les intérêts de l'État lui-même, dans la province, et d'observer, de contrôler les pouvoirs électifs, de manière à empêcher de leur part tout acte qui serait ou illégal ou contraire au bien général.

Presque à la même époque encore, deux lois spéciales vinrent assurer le fonctionnement du régime nouveau : celles du 3 et du 8 juillet 1875 sur les juridictions administratives et sur les dotations locales. En vertu de la première de ces lois, des tribunaux particuliers ont été créés pour vider les conflits pouvant s'élever entre les divers corps élus et les agents de l'Etat. D'autre part, la loi de dotation a transporté, du budget national aux budgets de la commune,

du bailliage, de l'arrondissement et de la province, les ressources imposables afférentes aux nouveaux sujets de gestions, dont chacune de ces circonscriptions avait bénéficié. Ajoutons enfin que, conformément à un usage regardé au-delà du Rhin comme offrant de grandes garanties de succès et de paix, toutes les lois, dont nous venons d'indiquer les traits généraux, n'ont d'abord été appliquées qu'aux parties de la Monarchie, où elles ne pouvaient susciter aucune difficulté, c'est-à-dire aux cinq provinces de Prusse, Poméranie, Silésie, Brandebourg et Saxe.

Dans ces dernières années, le gouvernement prussien n'a pas discontinué de donner ses soins à l'œuvre de réformation générale et locale, entreprise à la suite de la guerre de 1870-1871. Il a successivement saisi les Chambres de divers projets de lois tendant à préparer 'unification administrative du royaume et à améliorer le régime des villes, celui des cercles et celui des régences. Ces projets ont soulevé de longues discussions ; finalement ils ont été réunis en un seul texte et ils sont devenus la loi du 26 juillet 1880. Mais à peine cette nouvelle loi avait-elle été promulguée et mise à exécution, qu'on reconnaissait unanimement la nécessité d'y apporter des simplifications. La Chambre des députés (5 mai 1883) et la Cham-

bre des seigneurs (6 juin de la même année) viennent d'adopter les changements réclamés. Les deux Chambres ont profité de cette révision pour amender aussi la loi de 1875 sur les juridictions administratives, et en rendre l'application plus aisée et plus rapide.

Aujourd'hui beaucoup de personnes, en Allemagne, estiment que le Chancelier de l'Empire n'a plus, sur ces questions de réorganisation intérieure, exactement les mêmes vues qu'en 1872 et 1875. On ne doute pas qu'il ne persiste à vouloir décharger le gouvernement central des labeurs et des responsabilités qui ne peuvent lui être d'aucun profit ; mais on présume aussi qu'il serait désormais disposé à comprendre au moins la commune dans les combinaisons, grâce auxquelles, d'après ses plans nouveaux, l'Etat serait investi d'une force considérable contre les menées anarchiques, en même temps que de la faculté d'aider et de secourir directement certaines catégories de citoyens. Dans cet ordre d'idées, il serait possible que des efforts fussent faits pour que l'assistance et même les services municipaux de police cessassent d'être regardés comme rentrant dans le domaine des pouvoirs locaux.

*
* *

C'est pour les Suisses une vérité hors de

conteste et presque un dogme que le suffrage universel, formant la base de toutes leurs institutions, ils ne peuvent prospérer et assurer leur existence nationale qu'au moyen d'une très grande diffusion d'éducation civique. Dans la plupart des cantons, l'assemblée de tous les *membres* de la commune, ordinairement de la généralité des habitants, choisit elle-même le comité exécutif, vote l'impôt local, règle les affaires usuelles, assure l'instruction publique, le culte, l'assistance, etc. Là également où la commune est représentée par un conseil municipal et par une délégation administrative, la sphère d'action de ces organes n'est ni moins étendue, ni moins ouverte. Les autorités cantonales et fédérales n'ont pour attributions que de pourvoir à la confection et à l'exécution des lois, ainsi qu'aux intérêts tant du dehors que du dedans qui concernent soit le canton, soit l'Etat tout entier (1).

Depuis 1874, il existe incontestablement en Suisse un mouvement d'opinion tendant à accroître les prérogatives du gouvernement

(1) On sait que le peuple suisse est appelé à ratifier les lois constitutionnelles fédérales et cantonales. Ce procédé de gouvernement direct n'est praticable que dans un pays dont la population est restreinte (2.800.000 habitants) et que l'ensemble de sa situation garantit contre toute difficulté très grave, à l'intérieur et à l'extérieur.

fédéral aux dépens de celles que la Constitution réserve aux cantons et aux communes; mais ce mouvement, qui pourrait devenir très préjudiciable à la cause du *Self-Government* et de la vraie liberté, ne sera sans doute que passager (1).

* * *

On ne saurait douter qu'en 1831, nous n'eussions acquis sur la Belgique un ascendant considérable. Notre révolution de la veille, le siège et la prise d'Anvers avaient contribué, pour une part presque décisive, à émanciper le nouvel Etat, à le fonder et à le faire reconnaître. Néanmoins, lorsque le congrès national, et le prévoyant roi Léopold Ier, eurent à élaborer une Constitution, ils se gardèrent bien, eux aussi, d'adopter notre système de gouvernement et d'administration, tel qu'il venait

(1) Le mouvement centralisateur, auquel nous faisons allusion, s'est traduit, dans les assemblées de Berne, par certaines discussions et certaines motions, dont l'objet principal était d'investir les pouvoirs fédéraux du droit de légiférer et d'agir sur les écoles des cantons. Une loi est même intervenue, en juin 1882, à l'effet de créer la charge nouvelle de secrétaire de l'instruction publique pour la Confédération. Mais cette loi soumise à l'acceptation du peuple, le 25 novembre suivant, a été repoussée par une majorité de plus de 150.000 suffrages. On voit que les vieilles traditions libérales de la Suisse ne semblent pas être encore sérieusement menacées.

d'être encore une fois maintenu par la Charte du 14 août 1830. Ce fut principalement dans les institutions anglaises et dans nos réformes de 1787 et de 1789 qu'ils cherchèrent des modèles, en évitant à la fois ce qui, dans les unes, ne pouvait s'adapter aux mœurs de la Belgique : le rôle traditionnel de l'aristocratie, et ce qui, dans les autres, avait amené leur insuccès : l'amoindrissement excessif du pouvoir central. La Constitution du 17 février 1831 détermina elle-même les rapports respectifs de l'Etat et des agrégations locales : son article 108 est ainsi conçu :

« Les institutions provinciales et communales seront réglées par les lois ;

« Ces lois consacreront l'application des principes suivants :

« 1° L'élection directe, sauf les exceptions qui pourront être admises à l'égard des chefs des administrations communales, et des commissaires du gouvernement près les conseils provinciaux ;

« 2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant les modes fixés par les lois ;

« 3° La publicité des séances des conseils provinciaux et communaux, dans les limites établies par la loi ;

« 4° La publicité des budgets et des comptes;
« 5° L'intervention du roi et du pouvoir législatif pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général. »

En conformité de ces principes, les lois organiques des 30 mars et 30 avril 1836, amendées à diverses reprises et finalement en 1872, 1874 et 1881, ont réservé à l'État, représenté par le roi et par le parlement, l'obligation et les moyens de sauvegarder ses intérêts, dans toute l'étendue du territoire ; mais d'autre part, elles ont investi les électeurs, les habitants, du droit de composer eux-mêmes leurs pouvoirs locaux (les conseils provinciaux, les conseils communaux) et ces pouvoirs à leur tour, du droit d'administrer la commune et la province, d'édicter les règlements, de nommer les employés, de délibérer et d'agir.

Il est permis d'affirmer que la Belgique a gagné en grande partie, dans cette sage organisation, le discernement, l'esprit pratique, l'aptitude à se contenir et à se gouverner, que nous avons eu si souvent à lui envier depuis 1831.

* * *

C'est en 1847-1848 que le roi Charles-Albert dota le Piémont du régime constitutionnel. Mieux inspiré que ne l'avaient été, chez nous,

Louis XVIII en 1814, Louis-Philippe en 1830, et même que ne l'ont été, depuis, nos deux républiques de 1848 et de 1870, ce prince ne commit pas la faute d'installer un nouvel appareil *politique* (deux Chambres législatives, un corps électoral, un cabinet responsable) et de laisser subsister néanmoins l'ancien appareil administratif. Il jugea avec raison qu'on ne pouvait élargir le sommet de l'édifice sans élargir aussi la base, et qu'à l'émancipation de l'État, devait correspondre l'émancipation de la commune et de la province. Un premier édit, loi du 27 novembre 1847, accorda donc aux diverses agrégations locales des franchises et des droits d'une certaine importance. Quelques mois après, la décentralisation consentie était déjà reconnue insuffisante, et une loi organique, celle du 7 octobre 1848, sans compromettre les prérogatives supérieures du gouvernement, établissait, dans les circonscriptions inférieures le système représentatif, abaissait le cens, réduisait les attributions des syndics et des intendants et augmentait celles des conseils électifs. Cette loi, qu'on avait soigneusement adaptée à l'état des esprits et des mœurs, initia les populations piémontaises aux pratiques du système parlementaire.

En 1859, à la suite des premières annexions, le roi Victor-Emmanuel, M. de Cavour, M. Ra-

tazzi, M. Ricasoli, M. Lanza, M. Minghetti, estimèrent que le moment était arrivé de munir les particuliers d'instruments d'activité plus puissants, en même temps que d'exonérer davantage les autorités centrales. La loi du 23 octobre 1859 réalisa ce programme et introduisit, dans la monarchie sarde, un mode d'administration générale et locale à peu près analogue à celui de la Belgique. Bientôt, en expérimentant la loi nouvelle, on s'aperçut qu'elle présentait certaines imperfections. D'un autre côté, depuis 1859, plusieurs provinces de la Péninsule avaient été réunies au Piémont. Le gouvernement profita de cette dernière circonstance pour proposer au parlement et pour faire adopter un texte mieux ordonné et plus complet que celui de 1859. Ce texte, devenu la loi organique du 20 mars 1865, régit aujourd'hui encore l'administration des communes et des provinces dans le royaume d'Italie.

Les objets principaux que ses auteurs avaient eus en vue étaient : 1° de maintenir l'Etat en pleine possession de la centralisation *politique* et même de fortifier cette centralisation; 2° d'imprimer plus d'intensité à la vie communale et provinciale et d'ouvrir largement les gestions. En conséquence, non seulement l'Etat et ses agents eurent l'entière direction de la police proprement dite jusque dans la plus in-

fime bourgade, mais encore ils furent armés de nouveaux pouvoirs coercitifs propres à vaincre toute résistance aux lois (1). Des dispositions spéciales leur remirent, dans le même but, le droit d'annuler les votes et les actes locaux qui préjudicieraient à l'intérêt général, de nommer et de révoquer les syndics, de suspendre et de dissoudre les assemblées administratives. Quant au second terme du problème, le législateur espéra l'avoir résolu, au moins pour le moment, en dotant de larges attributions les conseils provinciaux et communaux ainsi que leurs comités exécutifs, les *députations* et les *juntes*, en rendant ces conseils et ces comités accessibles à un grand nombre de citoyens, enfin en édictant la publicité facultative des séances.

---

(1) Aux termes de *la loi de sûreté publique*, intervenue à la même date que la loi communale et provinciale, le *Préteur* (juge de paix) a le droit de rendre une ordonnance frappant d'avertissement (*ammonitione*) tout individu réputé dangereux pour les personnes et pour les propriétés. Le ministre de l'intérieur peut ensuite assigner un domicile obligatoire à quiconque a encouru la peine de l'avertissement. En 1881, on évaluait, chez nos voisins, à plus de 25.000 le nombre des personnes placées sous le coup de l'avertissement ou du domicile obligatoire.

Dans ces derniers temps, le cabinet Depretis a déposé un projet de loi qui adoucirait ce régime de sûreté publique et introduirait certaines garanties de droit commun.

N'omettons pas d'ajouter qu'une partie essentielle de la loi, celle relative à l'électorat et à l'éligibilité, excluait du maniement des affaires les membres de la commune et de la province qui étaient présumés n'avoir ni intérêt ni aptitude à assurer le bien général, c'est-à-dire ne payaient pas un certain cens ou étaient illettrés (*analfabeti*).

Pour compléter l'œuvre du législateur, des règlements, conçus dans un esprit à la fois très pratique et très libéral, enlevèrent le plus possible, tant aux assemblées qu'aux agents, la faculté d'user d'arbitraire et de commettre des abus (1); la nomination, l'avancement et la révocation de tous les employés sans exception furent entourés de garanties expresses ; les bureaux des préfectures, des sous-préfectures; des députations, des municipes, reçurent une organisation méthodique et uniforme : on créa l'institution du secrétaire communal diplômé, etc.

Pendant cinq ans, la loi et les règlements, dont nous venons d'indiquer les traits principaux, parurent rendre tous les services qu'exi-

(1) Le règlement pour l'exécution de la loi communale et provinciale est du 8 juin 1865. Celui sur l'organisation du personnel administratif ainsi que celui sur les examens d'admission et d'avancement, sont du 20 juin 1871.

geaient les circonstances ; mais, à l'époque à peu près de l'occupation de Rome, la Droite et la Gauche s'accordèrent pour reconnaître que le système existant ne développait pas suffisamment l'aptitude de la nation à se gouverner elle-même. Le 7 mars 1870, M. Lanza, ministre de l'Intérieur, réclama du parlement de nouvelles dispositions tendant à faire concourir beaucoup plus de citoyens que précédemment aux gestions et aux responsabilités locales. Il réitérait son initiative, en décembre 1871, et il y ajoutait un supplément assez étendu. Quoique les deux projets de loi n'eussent pas abouti, la question resta à l'ordre du jour. En 1875, un autre chef de la Droite, M. Minghetti avait remplacé M. Lanza au ministère de l'Intérieur, et, immédiatement, il avait chargé une commission extra-parlementaire de re-« chercher les moyens à l'aide desquels il se-« rait possible de vivifier fortement la com-« mune et la province. »

Au moment où cette commission achevait ses travaux, la Gauche parvenait au pouvoir, et sans retard elle se mettait, elle aussi, en mesure de mener à bonne fin la réforme administrative. Dans son dernier discours d'ouverture du parlement (décembre 1876), le roi Victor-Emmanuel s'exprima à cet égard de la manière suivante : « Il importe de décharger l'État

« de toute immixtion excessive, et à cet effet « de donner aux provinces et aux communes « un régime qui assure, mieux encore que par « le passé, le fonctionnement des franchises lo- « cales. » A la suite de cette déclaration, le nouveau ministre de l'Intérieur, M. Nicotera saisit la Chambre des députés d'un projet de loi qui apportait de grands changements à l'organisation en vigueur. Entre autres dispositions, le projet abaissait le cens électoral et admettait au vote administratif les femmes payant le cens et exerçant les droits personnels, réduisait l'ingérence de l'État dans les affaires locales, supprimait les sous-préfets et les conseillers de préfecture, introduisait l'électivité des syndics et des présidents des députations provinciales, assignait des régimes distincts aux grandes, aux moyennes et aux petites communes, établissait, dans ces dernières, des assemblées d'habitants (*convocati*), enfin rendait obligatoire la publicité des séances des conseils municipaux et provinciaux.

La Chambre parut d'abord accueillir sans inquiétude ces innovations hardies; mais bientôt, la presse et le pays ayant eu le temps de les discuter, il se produisit contre une partie d'entre elles un mouvement d'opposition très-marqué. Peu à peu, dans le parlement lui-même, la Gauche comme la Droite

ne contestèrent plus que le projet de M. Nicotera affaiblissait trop le pouvoir central, au double point de vue surtout de l'exécution des lois et du contrôle financier. En 1880, le cabinet Depretis s'est rendu l'interprète du nouvel état des esprits et il a déposé (31 mai) un quatrième projet qui a paru satisfaire toutes les opinions modérées. Aux termes de ce projet, les liens de la centralisation gouvernementale, en ce qui concerne l'exécution des lois et les impositions locales, ne seraient pas relâchés ; les préfets acquerraient même de nouveaux moyens de redressement. Mais, d'autre part, on consacrerait beaucoup des changements, à la faveur desquels M. Nicotera entendait animer les agrégations locales et propager l'éducation civique, à savoir : l'abaissement du cens, l'admission des femmes au vote administratif, l'électivité des syndics et des présidents des députations provinciales, la publicité obligatoire des séances. Le projet de M. Depretis est encore actuellement en délibération devant les Chambres ; on croit qu'il ne tardera pas à être adopté.

* * *

Comme la Prusse après Iéna, l'Autriche après ses désastres de 1859 et de 1866 n'est parvenue à se relever qu'à l'aide d'une réno-

vation complète de ses institutions politiques et administratives.

En 1851-1852, l'Empire des Habsbourg s'était pleinement engagé dans la réaction conservatrice, dont la France, à la même époque, avait donné le signal, et qui avait, en quelques semaines, gagné à peu près toute l'Europe. Aux termes de la patente du 11 décembre 1851, l'état de choses antérieur aux événements de 1848 avait été rétabli à Buda-Pesth presque autant qu'à Vienne; le Souverain avait reconquis le pouvoir législatif et replacé sous son autorité directe les communes et les provinces ; la liberté de la presse, le droit de réunion, le droit d'association avaient cessé d'exister. Mais, en 1859, la guerre avec la France et l'Italie ayant eu les suites que chacun sait, l'empereur François-Joseph Ier, résolut d'abdiquer la puissance absolue et de se rallier définitivement au régime constitutionnel. Le 20 octobre 1860, parut une nouvelle patente qui consacra la représentation distincte de l'Autriche et de la Hongrie, installa ou réorganisa les diètes provinciales et créa une certaine autonomie communale, etc.

Peu après, la Constitution du 26 février 1861, inspirée par M. de Schmerling, ainsi qu'une série de bonnes lois organiques, fixèrent d'une manière plus stable et plus méthodique les droits

concédés à la nation. Grâce à toutes les réformes entreprises, la confiance et le calme commençaient à renaître, en deçà aussi bien qu'au delà de la Leitha, lorsque, le 7 juillet 1866, la bataille de Sadowa précipita la monarchie dans une crise qui menaçait d'être mortelle. L'empereur François-Joseph et ses principaux conseillers, M. de Beust et M. Deak, jugèrent qu'en présence de ce danger extrême, la conduite la meilleure était de se confier au pays lui-même, de l'admettre à concourir, plus largement encore que la veille, aux affaires publiques, et de resserrer étroitement l'union de l'Autriche et de la Hongrie. En vertu du compromis de 1867 et des diverses lois qui suivirent, le système électif et représentatif reçut son entier développement dans l'Etat, dans la province, dans la commune. La Hongrie ou Transleithanie fut dotée d'un parlement (*Reichstag*), d'un ministère responsable, de l'autonomie politique et administrative. L'Autriche propre ou Cisleithanie eut aussi son parlement (*Reichsrath*), son ministère responsable, ses institutions particulières. Enfin un parlement mixte, les *Délégations* (1), et un ministère spécial

(1) Les *Délégations* sont des députations nommées par les parlements de Vienne et de Pesth, prises dans leur sein même, en nombre égal, et ayant des pouvoirs égaux.

furent préposés aux affaires communes des deux grandes fractions de l'Empire. En même temps, l'administration provinciale et communale fut de plus en plus décentralisée.

D'après les lois actuellement en vigueur dans les divers pays de l'Autriche, les attributions des communes sont partagées en *propres* et en *déléguées*. Les premières comprennent la libre gestion de la fortune et des affaires communales, la sécurité des personnes et des propriétés, la construction, l'entretien et la police des voies publiques, la police des marchés et des poids et mesures, l'hygiène publique, les règlements relatifs à l'industrie et au commerce, la police des mœurs, l'assistance publique, l'instruction primaire, l'arbitrage, etc. Il semble qu'on ne pouvait ouvrir une plus vaste carrière à l'activité locale, et cependant l'État s'est encore réservé la faculté d'y adjoindre les attributions *déléguées*. D'autre part, les pouvoirs de la commune, précédemment à la nomination du Souverain, sont devenus électifs. Chaque commune a une représentation, un conseil municipal (*Ausschuss*) qui choisit un comité exécutif (*Vorstand, Magistrat*) composé du Bourgmestre et de deux ou plusieurs Échevins (1). Les

(1) Pour un certain nombre de villes, l'élection du Bourgmestre et des Echevins doit être soumise à l'approbation de l'Empereur.

Provinces sont entrées en possession d'attributions et de franchises non moins importantes. Leurs diètes légifèrent en matière de questions locales, administrent, agissent, surveillent. Dans l'intervalle de leurs sessions, elles exercent leurs prérogatives de gestion et de contrôle par l'intermédiaire d'un comité exécutif (*Landes Ausschuss*), élu par elles et choisi dans leur sein. Les cercles (*Kreis*) et les arrondissements ou districts (*Bezirksamter*) (1) ont également des assemblées ou conseils qui

---

(1) Article 17 de la loi communale organique du 5 mars 1862.

« Entre la commune et l'assemblée provinciale, il peut être créé, volontairement ou par décision de l'assemblée provinciale, une représentation administrative du cercle. Cette représentation aura à statuer sur les intérêts communs à tout le cercle; elle exercera la tutelle sur la gestion des biens des communes; elle prononcera en appel sur certaines décisions des conseils municipaux. »

Article 18 :

« La représentation du cercle devra se composer des « délégués des principaux groupes d'intérêts, à savoir :

« 1° des délégués des propriétaires fonciers les plus imposés;

« 2° des délégués de l'industrie et du commerce;

« 3° des délégués des villes;

« 4° des délégués des communes rurales;

« Chaque groupe d'intérêts élit périodiquement ses « représentants dans la proportion indiquée par le statut « provincial. »

expédient les affaires et fonctionnent journellement sous la direction des diètes et de leurs comités. Les représentants de l'autorité souveraine dans la province et dans ses subdivisions (*Statthalter* ou *Prœsident*, *Bezirkshauptmann*, *Gerichtshauptmann*) prennent soin des intérêts de l'État, observent et redressent les pouvoirs locaux, mais ne s'immiscent qu'avec beaucoup de réserve dans les affaires qui n'ont pas un caractère général.

Les institutions communales et provinciales de la Hongrie ne diffèrent guère aujourd'hui de celles de l'Autriche, sauf qu'elles accordent généralement au pays une représentation beaucoup plus nombreuse. Les conseils municipaux, qui comprennent, dans les grandes villes, jusqu'à cinq cents membres, nomment eux-mêmes le plus ordinairement leur pouvoir exécutif (1), et administrent avec une grande indépendance. Les *comitats* ou assemblées de province ne sont ni moins accessibles ni moins autonomes; composées de deux cents à six cents membres, ces assemblées sont remplacées, en dehors de leurs sessions annuelles, par un comité permanent à leur choix, qui expédie les affaires quoti-

(1) Lois organiques du 3 août 1870 et du 4 juin 1871. — Ces deux lois instituent exceptionnellement, dans un certain nombre de grandes villes, auprès des conseils municipaux, des représentants de l'Etat.

diennes, nomme aux emplois, exerce la tutelle communale, etc. Le représentant de l'Empereur-roi (*Fo-ispan*) n'intervient, pour réformer les décisions des autorités et conseils locaux, que si la loi est enfreinte ou l'intérêt de l'État compromis.

* * *

L'organisation politique et administrative de la Hollande repose sur la Constitution de 1815 amendée en 1845, 1848, 1850 et 1855, ainsi que sur les lois organiques des 6 juillet 1850, 29 juin 1851 et 7 juillet 1865. Elle est à peu près conforme à celle de la Belgique. Le roi, les ministres responsables, les deux Chambres (*Staten généraal*) n'ont charge que des intérêts généraux, dans lesquels sont naturellement compris la surveillance et le redressement des pouvoirs locaux; ils laissent à ces pouvoirs, d'ailleurs électifs, l'entière gestion des affaires communales et provinciales. Le roi nomme, il est vrai, le Bourgmestre (*Burgemester*) dans la commune (1) et le commissaire royal (*Commissaris des Konings*) dans la province. Mais, pour toutes les matières qui ne relèvent pas du gouvernement, le Bourgmestre n'est que membre et pré-

(1) Le roi, aux termes de la loi de 1851, peut choisir le Bourgmestre même en dehors du conseil municipal.

sident du conseil municipal et du collège des échevins (*Voethouders*); le commissaire royal n'est que le représentant du souverain constitutionnel auprès des Etats provinciaux, et que le président tant de ces Etats que de leur délégation permanente (*Etats députés*, *Gedeputeerde Staaten*) (1). Le conseil communal, le collège échevinal, les Etats provinciaux, les Etats députés, administrent eux-mêmes librement, le conseil communal et le collège échevinal sous le double contrôle des Etats provinciaux et des autorités centrales; les Etats provinciaux et les Etats députés, sous celui de ces dernières autorités.

*
* *

Grâce aux réformes de l'empereur Alexandre II, immolé en mars 1881, d'une manière si barbare, l'autocratique Russie elle-même a réalisé, jusqu'à un certain point, la séparation des intérêts politiques et des intérêts administratifs. Les Ukases des 13 janvier 1864, 19 février 1861 et 28 juin 1870 ont attribué, aux provinces, aux communes rurales et aux villes, le régime de *Self-Governement* local que nous allons analyser.

---

(1) Le commissaire royal préside les Etats provinciaux sans voix délibérative; mais comme président des États députés, il a au contraire voix délibérative.

Dans la province et dans sa subdivision, le district, un gouverneur civil (*Gradjdanski Goubernator*) représente le Tzar et prend soin de tous les intérêts de l'État ; il peut, à cet effet, sous sa responsabilité et selon les circonstances, agir même arbitrairement et suspendre l'exécution de certaines lois (1). Dans le district, il est assisté d'un fonctionnaire spécial (*Ispravnick*) (2). Mais pour toutes les affaires d'administration proprement dite, concernant l'une et l'autre de ces circonscriptions, ce sont des assemblées électives (*Zemstvos*) qui détiennent le pouvoir. L'assemblée de province (*Zemskaïa Outchersgdénia*), composée de membres délégués des assemblées de district, vote les impôts, dresse le budget, décide et fait exécuter les travaux publics, pourvoit à l'instruction et à l'assistance, nomme les employés, fixe les traitements, statue sur les plaintes, exerce en dernier ressort la tutelle communale, etc. Une commission exécutive (*Goubernskaïa Zemskaïa Ouprava*) de six membres et d'un président élus, siège d'une manière permanente.

(1) Ukase de mars 1876.

(2) Ce fonctionnaire ne saurait être complètement assimilé à notre sous-préfet ni au *Landrath* prussien. Il est surtout un officier supérieur de police. L'*Ispravnick* a sous ses ordres, dans les localités inférieures, des agents appelés *Stanovoi-Pristoffs*.

L'assemblée de district (*Zemskaïa Gobranié*) et sa commission exécutive (*Zemskaïa Oupravа*) jouissent, dans cette subdivision, à peu près des mêmes prérogatives que l'assemblée et la commission de province. La *Zemskoïe Gobranié* est nommée par trois collèges d'électeurs : celui des villes, celui des communes rurales et celui de la grande propriété.

L'administration de la commune rurale (*Mir, Obehtechestvo Gemeinde*) a conservé un certain caractère patriarcal. L'assemblée communale, formée de tous les chefs de famille, élit elle-même le maire (*Starosta*, l'ancien), ordinairement un vieillard, chez lequel se trouvent réunies les conditions qui confèrent l'autorité morale. En outre, elle vote l'impôt local, elle établit et entretient les chemins, elle règle diverses questions de recrutement, elle distribue les terres vacantes ; elle dépossède et même éloigne les indignes. Cette gestion initiale se complète dans le canton (*Volost*), circonscription de cinq à six mille habitants, qui est régie elle-même par un maire général (*Starchina*) et par un conseil (*Volostnoïe Oupravlenié*). — Le Maire général est l'intermédiaire du gouverneur civil auprès des maires du canton, il assure la police en l'absence d'un agent central ; il reçoit et instruit les plaintes et préside le conseil cantonal ; ce conseil, formé

des maires et d'autres délégués des communes, délibère sur le budget, répartit les contributions, révise les listes de recrutement, prend soin de l'instruction, de l'assistance et de l'hygiène, nomme les employés, exerce en première instance la tutelle communale, etc.

Dans les villes, l'autorité et la direction sont remises : 1° à un conseil municipal (*Gorodskaïa-Douma*) élu par les habitants âgés de vingt-cinq ans, domiciliés depuis deux ans, inscrits aux rôles des impositions communales et payant exactement leur quote-part ; 2° à un comité exécutif (*Gorodskaïa Oupravа*) ; 3° à un maire président (*Gorodskaïa-Golsva*). Le conseil municipal a les pouvoirs les plus étendus ; il nomme non seulement le maire et le comité exécutif, mais encore à peu près tous les fonctionnaires et employés communaux ; il détermine leur traitement, il vote le budget et les impôts, il accepte les donations, apure les comptes, règle le mode de gestion des biens, enfin dirige et contrôle le comité exécutif. Le comité prépare les décisions du conseil municipal, donne suite à celles qui sont intervenues et expédie les affaires de chaque jour.

Tout en accordant aux provinces et aux communes cette large décentralisation administrative, les Ukases de 1861, 1864 et 1870 ont laissé à peu près intacte l'ancienne centralisa-

tion politique. En dehors des droits généraux qu'il possède, comme souverain absolu et comme chef suprême de la religion, le Tzar s'est encore, dans ces ukases, réservé expressément la faculté : 1° d'annuler les votes ou les actes locaux jugés préjudiciables à l'État ; 2° d'imposer d'office, pour certaines dépenses, les diverses circonscriptions ; 3° d'approuver ou de repousser les élections des maires et des présidents de comités permanents ; 4° de préposer aux services de police, partout où il le croirait nécessaire, des agents centraux ; 5° d'instituer, dans les provinces et même dans quelques grandes villes, des tribunaux ou comités chargés de vider les conflits qui pourraient s'élever entre les représentants de l'autorité souveraine et les élus des populations.

Il est difficile qu'une telle législation, libérale pour certains intérêts, despotique pour d'autres, puisse se concilier avec la paix et la sûreté intérieures. On doit prévoir que, pendant une longue période de temps, le gouvernement et la personne elle-même du Tzar auront à surmonter de grandes difficultés (1).

(1) La Russie ne parviendra probablement pas plus à faire coexister le *Self-Government* local et l'autocratie politique que nous ne réussissons nous-mêmes depuis 1814 à faire coexister la centralisation administrative et le parlementarisme.

* * *

Tel est, dans son ensemble, le régime politique et administratif des neuf États, ou les plus considérables, ou les plus civilisés de l'Europe et de l'Amérique. Si nous étendions notre étude à l'Espagne, au Portugal, à la Bavière, à la Saxe, au Wurtemberg, au Danemark, à la Suède et Norwège, au Brésil, etc., on reconnaîtrait que les uns et les autres de ces pays ont adopté la même conception générale et que, dans des conditions diverses, eux aussi, pratiquent le *Self-Government* local, surveillé et contenu par le pouvoir souverain.

En un mot, à l'heure présente, il n'existe, chez tous les peuples constitutionnels du nouveau et de l'ancien monde, qu'un seul mode d'organisation, celui qui consiste à réserver aux autorités centrales le gouvernement lui-même, et à abandonner, à la commune et à la province, leur propre administration, sous le contrôle de ces autorités.

Nous seuls, en même temps que nous changions constamment d'étiquettes et de formes politiques, sommes demeurés, au fond, obstinément attachés à certaines parties essentielles de l'œuvre de Richelieu, de Louis XIV et de Napoléon Ier. Au lieu, depuis 1814, d'avoir admis et consacré cette vérité de bon sens qu'un

régime de liberté a des besoins tout différents et comporte des organes tout autres qu'un régime d'autocratie, nous n'avons pas discontinué d'accommoder l'ancienne centralisation et la législation de l'an VIII, tantôt à la Monarchie parlementaire, tantôt à la République. Aujourd'hui encore, comme au temps de nos pères, les autorités centrales et le budget de l'État pourvoient à un très-grand nombre des intérêts locaux. Les ministres et les préfets expédient journellement, outre les affaires qui ont un caractère de généralité, celles des départements et, dans une certaine mesure, celles des communes. Ils nomment et révoquent la plupart des employés de ces circonscriptions ; ils contribuent au recrutement de la plupart des commissions charitables, hospitalières et scolaires. Sur presque aucun point du territoire, il ne peut se construire ou se réparer une école, un chemin, une église, sans qu'une décision de ces agents supérieurs intervienne et qu'une allocation soit sollicitée et obtenue.

Les effets des deux systèmes diffèrent autant que les systèmes eux-mêmes.

Sous celui de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux, les affaires de la commune, du canton, de l'arrondissement, du département, étant remises aux mains des habitants et de leurs élus, ceux-ci y trouvent d'iné-

puisables sujets d'éducation, d'activité et de détente. A la faveur des élections administratives, qui sont très multipliées, et des gestions communales et provinciales, qui sont très-accessibles, chacun a matière, tout près de son foyer, à s'occuper, à s'éclairer, à rendre service ; chacun apprend à se rapprocher de son semblable, à s'intéresser à la chose publique, à prévoir, à se dévouer. Tout naturellement ainsi et peu à peu, il se forme un grand nombre de citoyens capables de voter et d'agir avec discernement. Par contre, le gouvernement, n'ayant pour toutes attributions que le règlement des intérêts généraux et la surveillance des pouvoirs locaux, il ne fléchit pas sous le poids de labeurs surhumains et de responsabilités universelles ; il est en situation de résister et de durer. D'un autre côté, comme il n'est maître ni des agents, ni des intérêts de la commune et de la province, il n'a pas la possibilité de faire usage de la candidature officielle ni d'entreprendre sur la souveraineté nationale. Le système en vigueur à l'Étranger procure donc la réalité des institutions représentatives et en assure le fonctionnement normal.

Le nôtre, au contraire, quelle que soit l'enseigne extérieure dont on le décore, ne peut guère engendrer que des simulacres.

En effet, dès lors que les ministres, les pré-

fets et les maires prennent soin quotidiennement des affaires départementales et communales, les particuliers, soit la presque totalité de la nation, peuvent-ils avoir occasion de gérer, d'acquérir la connaissance et l'expérience des affaires, de remplir des devoirs civiques ?

Dès lors également que les mêmes ministres, les mêmes préfets et les mêmes maires sont engagés et mis en cause dans tous les intérêts, non seulement de l'Etat, mais encore des circonscriptions inférieures, n'assument-ils pas une tâche qui dépasse le plus souvent leurs forces, n'arrivent-ils pas infailliblement à être en butte à toutes les agressions, à s'user, à succomber très vite (1) ?

Dès lors enfin que ces représentants du pouvoir exécutif, nécessairement débiles, disposent, au moins en partie, des crédits inscrits au budget ainsi que de la nomination, de l'avancement et de la révocation des employés, comment ne céderaient-ils pas à la tentation de se servir de cette double prérogative pour se défendre contre leurs adversaires et influencer le vote directement ou indirectement ?

(1) M. Guizot écrivait à une époque déjà éloignée de nous : « Lorsque le pouvoir supérieur a mission à la « fois de gouverner avec la liberté et d'administrer avec « la centralisation, l'œuvre est presque impossible. »

Ajoutons que, dans un pays libre où le gouvernement participe à tout et où la vie locale est étouffée, les dissentiments intérieurs et les luttes électorales ne peuvent guère avoir d'autre cbjet que la politique elle-même, ou plutôt la oonquête de cette autorité centrale qui frappe sans cesse le regard et dispense tant d'avantages ou inflige tant de préjudices.

La caractéristique de notre système est donc: 1° d'empêcher l'exercice conscient et éclairé du suffrage universel ; 2° d'être incompatible avec un pouvoir stable ; 3° d'impliquer la candidature officielle ouverte ou subreptice ; 4° de saturer les électeurs de politique et de répandre l'esprit de révolution.

Le morcellement de nos communes forme, lui aussi, une des assises en quelque sorte de notre édifice administratif, dont il faut tenir le plus grand compte.

Sur nos trente-six mille quatre vingt-dix-sept communes, seize mille six cent quinze n'ont pas cinq cents habitants; vingt-sept mille, trois cent quatre-vingt-dix n'en ont pas mille ; trente-quatre mille sept cent soixante et onze n'en ont pas trois mille. Les communes de plus de trois mille habitants ne sont qu'au nombre de mille trois cent sept.

Il suit de cet état de choses que la plupart de nos agglomérations n'ont que de faibles res-

sources et qu'une representation restreinte (1), ordinairement composée d'hommes sans loisirs et sans culture, de plus, elles ne se prêtent pas à une certaine autonomie. D'autre part, chaque fois qu'elles veulent réaliser une amélioration quelconque, il leur est indispensable d'implorer le secours de l'Etat et l'intervention du préfet et des ministres. Une telle division territoriale et une telle réglementation concordent au plus haut degré avec un gouvernement, ou qui a pour principe l'autorité d'un seul, ou qui entend dominer le vote ; mais, elles-mêmes, n'excluent-elles pas les dispositions d'esprit et les habitudes de conduite qu'exigent les institutions libres ? Peuvent-elles se concilier avec la pratique sincère de ces institutions ?

(1) Aux termes de la loi du 5 mai 1855, le nombre des conseillers municipaux dans la plus grande partie de nos communes, c'est-à-dire dans celles de 500 habitants et au-dessous, dans celles de 500 habitants à 1.500, et dans celles de 1.500 à 2.000, est de 10, de 12 et de 16.

## CHAPITRE II.

### LES PROCÉDÉS DE GESTION A L'ÉTRANGER; LEURS EFFETS MORAUX ET SOCIAUX.

Maintenant que nous avons mis en relief les lignes générales du système politique et administratif qui a prévalu au-delà de nos frontières et de celui qui subsiste encore chez nous, pénétrons plus avant dans les deux organismes et faisons voir comment l'un et l'autre impriment aux esprits et aux mœurs des directions absolument opposées.

* * *

Un premier trait frappe immédiatement, quand on compare les modes de gestion en vigueur à l'étranger, et ceux que nous avons nous-mêmes conservés.

A l'étranger, les pouvoirs locaux sont multiples, impliquent le concours d'un grand nombre d'habitants et les occupent d'une manière permanente. En France, au contraire, après avoir réuni les principales attributions de l'autorité locale dans les mains de deux ou trois délégués, nous n'admettons que peu de particuliers à collaborer avec ces délégués, et nous

ne les y admettons que dans des conditions indirectes et intermittentes.

En Angleterre, le *Vestry* (1) qui administre la commune rurale (*Parish*), qui vote les taxes en fixe et en surveille l'emploi, est composée de tous les habitants inscrits aux rôles de la commune (*Parishioners Rate-payers*). Chaque année, l'assemblée délégue ses pouvoirs à autant de comités qu'il existe, dans la paroisse, de branches d'affaires. Les besoins du culte sont desservis par les *Church-wardens*, ceux du cimetière par le *Burial-board*, ceux de la circulation et de la voirie par les *Way-wardens*, ceux de l'éclairage par les *Lighting-surveyors*, ceux de l'assistance par les *Guardians and overseers of the poors*, etc. Dans les unions de paroisses (2) placées sous le régime des lois

(1) L'assemblée communale dite *Vestry* ou *Open Vestry* (Vestry ouvert) tend peu à peu à être remplacée par un *Select Vestry* (Vestry élu) qui est en réalité un conseil municipal. La loi 1 et 2 Guillaume IV, chapitre 90 (*Hobhouse act*) oblige toute commune de 800 habitants et au-dessus à constituer un *Select Vestry*, si un cinquième des habitants le réclame. Le nombre des membres du *Select Vestry* est proportionnel à la population; il est de douze au moins, non compris les *Church-Wardens* (marguilliers) qui en sont membres de droit.

(2) Nous comprenons dans cette dénomination les localités qui sans être *borough* sont dotées d'un *improvment commission* ou d'un local *Board*.

de 1858, de 1861 et de 1878, dans les bourgs ou cités, dans la métropole, la gestion des affaires locales est aussi très largement ouverte à la population. Les intéressés et leurs représentants ou bien le conseil municipal lui-même (*Town-council, Common-council*) préposent, comme le *Vestry* dans la paroisse, à chaque service un comité permanent qui délibère, exécute et rend compte. Le bureau local (*Local board*), le Conseil municipal, le corps des *Aldermen* et du maire interviennent ensuite pour centraliser, accorder les ressources, en approuver et en vérifier l'emploi. A Londres, on évalue à cinquante mille environ le nombre des personnes qui prennent soin de la chose publique comme membres ou délégués des conseils et comités tant des paroisses que de la cité (1).

Dans les Comtés, le pouvoir qui représente à la fois l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, qui vote les contributions et en règle le contentieux, dirige la police, décide certains travaux publics, qui en même temps juge et réprime les délits n'entraînant ni la mort ni la servitude pénale, qui statue sur toutes les contestations sommaires, est confié à des juges de

(1) L'administration locale en France et en Angleterre par M. Paul Leroy-Beaulieu, page 400. — Paris, Guillaumin.

paix ou magistrats (*Justices of peace, or Magistrates*), en nombre illimité. Il y a quelques années, ce nombre s'élevait, dans le Comté de *Northampton*, au chiffre de deux cent trente-quatre, dans le comté de *Wilts*, à celui de deux cent six, et, dans le comté de *Dorset*, à celui de cent vingt-sept (1). On institue ordinairement, dans les districts ruraux, un juge de paix à peu près par paroisse. Le but qu'on se propose est que, pour toutes les affaires usuelles, l'administration et la justice soient à la portée de chacun (2). Nous ne devons pas laisser ignorer que, par suite de certaines conditions dans lesquelles se trouve aujourd'hui la Grande-Bretagne comme la plupart des autres États, ce régime traditionnel des Comtés est devenu insuffisant sous beaucoup de rapports, et qu'il donne lieu à des plaintes. Le gouvernement lui-même a été amené à prendre l'engagement d'en demander la réformation.

Aux Etats-Unis également, qu'il s'agisse des

---

(1) La Constitution de l'Angleterre par M. Le Play, page 25, tome II. — Tours, Mame; Paris, Dentu.

(2) En dehors des juges de paix administrant et jugeant gratuitement, la loi anglaise a autorisé la création, dans les villes et même dans les localités rurales populeuses, de juges de paix rétribués (*stipendiary magistrates*) choisis parmi les légistes; mais ces juges n'ont aucune compétence en matière administrative, ils sont simplement juges de police.

pouvoirs préposés aux agglomérations rurales (*Townships*) ou de ceux qui régissent les agglomérations urbaines (*Cities*), les uns et les autres sont accessibles à un très grand nombre de personnes, et ils supportent tout le poids des affaires comme ils en assument toute la responsabilité. Dans les *Townships*, l'assemblée elle-même des électeurs est convoquée et délibère, chaque fois qu'il se présente une question d'une certaine gravité. En outre, elle choisit, annuellement : 1° trois, sept ou neuf *Selectmen*, qui expédient les affaires quotidiennes de la communauté; 2° les agents chargés des services spéciaux, les *assesseurs* qui établissent l'impôt, les *collecteurs* qui le perçoivent, les *commissaires des écoles* qui pourvoient à tout ce qui intéresse l'instruction publique, les *inspecteurs des routes* qui s'occupent de la grande et de la petite voirie, les *constables* qui assurent la police ainsi que l'exécution matérielle des lois et règlements, les *surveillants des pauvres*, le *greffier*, le *caissier*, etc. Dans les *Cities*, il n'existe pas d'assemblée d'électeurs ; mais le maire, le bureau des *trustees*, la cour des *Aldermen*, le conseil municipal, des comités permanents, y réalisent aussi dans la plus large mesure la gestion du pays par le pays.

En Prusse généralement, dans les communes rurales, depuis la loi du 13 décembre 1872, l'as-

semblée des habitants élit elle-même le maire *(Schulze, Schoffe, Gemeindevorsteher)* ainsi que ses adjoints, et elle administre de concert avec eux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un conseil délégué. Assemblée, maire, conseil, sont soumis, en outre, à la collaboration et au contrôle du Bailli *(Amtmann)* et de la commission du bailliage *(Amtesausschuss)*. Dans les villes, le conseil municipal, composé de douze à cent vingt membres selon la population, a en mains à peu près souverainement tous les intérêts locaux proprement dits. Il décide par un statut si le pouvoir exécutif sera confié à un Bourgmestre seul ou à un comité *(Magistrat)*, si le Bourgmestre recevra un traitement (1), si le comité sera de sept, douze, quinze membres, et si certains de ses membres : légiste, trésorier, architecte, inspecteurs des écoles, seront rétribués. Enfin il choisit lui-même, sauf l'approbation supérieure, le Bourgmestre ou les membres du comité (2). Dans le canton, le *Bailli*,

(1) Le Bourgmestre et les membres rétribués du *Magistrat*, peuvent être choisis par le conseil municipal en dehors non seulement du conseil, mais même de la localité. On juge généralement, en Prusse, qu'un bourgmestre doit être versé et expérimenté dans l'administration communale. Cette catégorie de fonctions a formé jusqu'à ce jour une véritable carrière publique.

(2) Rappelons que l'administration communale en Prusse n'est nullement uniforme et que la législation de

habitant notable, et la commission du bailliage formée des maires et d'autres représentants des communes, veillent à la bonne direction des affaires de chaque localité, à l'exécution des lois, à la tranquillité, à la sûreté, à la santé publiques, connaissent des affaires collectives du canton, des recours et de certains litiges, etc. Dans l'arrondissement, le *Landrath*, autre habitant notable, une diète de vingt à vingt-cinq membres (*Kreistag*) élus par diverses catégories de collèges, une commission exécutive de sept à neuf membres (*Kreisesausschuss*) assurent ensemble les divers services, votent le budget, exercent en second degré la tutelle communale et jugent en première instance le contentieux administratif (1). Enfin, dans la province, une diète

---

1872 sur les communes rurales n'est encore appliquée que dans les cinq provinces : de Prusse, de Poméranie de Brandebourg, de Silésie et de Saxe. La législation sur les communes urbaines varie aussi selon les provinces.

(1) Le cercle urbain (*Stadtkreis*) ne forme pas un organe distinct. Il est administré par les autorités municipales.

Le conseil provincial (*Provinzialrath*) est composé de deux membres nommés par le gouvernement et de cinq membres élus par la commission exécutive provinciale (*Provinzialausschuss*). Le conseil départemental (*Bezirksrath*) est composé de deux membres nommés par le gouvernement et de quatre membres élus par la commission exécutive provinciale.

encore *(Provinziallandtag)*, de soixante à quatre-vingts membres, élue par les diètes des cercles ruraux ou par des collèges urbains spéciaux, une commission exécutive de sept à treize membres *(Provinzialausschuss)* et un agent général *(Landesdirector)* élus par cette diète, examinent en premier ressort les lois d'intérêt local, délibèrent, exécutent, nomment aux emplois, etc.

On se souvient que nous avons mentionné déjà le Président de régence *(Regierungspräsident)* et son conseil *(Bezirksrath)*, le Président supérieur *(Oberpräsident)* et son conseil aussi, *(Provinzialrath)* qui réprésentent l'État, défendent ses droits et servent ses intérêts, dans la régence et dans la province (1).

La Suisse, avec ses assemblées générales d'habitants, ses conseils municipaux, ses commissions exécutives, ses assemblées cantonales, ses associations de toute sorte, réussit à initier la plus grande partie de sa population à la connaissance et à la pratique des affaires.

---

(1) Le conseil provincial *(Provinzialrath)* est composé de deux membres nommés par le Gouvernement et de cinq membres élus par la commission exécutive provinciale *(Provinzialausschuss)*. Le conseil départemental *(Bezirksrath)* est composé de deux membres nommés par le gouvernement et de quatre membres élus par la commission exécutive provinciale.

En Italie, en Belgique, en Hollande, les conseils municipaux sont chargés de tous les intérêts de la commune en général et de l'exécution comme de la délibération, de la réglementation comme de la nomination aux emplois. Une *Junte* de trois à neuf membres, en Italie, un Collège *d'échevins* de trois à sept membres en Belgique et en Hollande suppléent le conseil municipal dans l'intervalle des sessions et administrent de concert avec le syndic ou le bourgmestre. Les conseils provinciaux ont un rôle non moins prépondérant pour ce qui concerne les affaires de la province. En leur absence également, une commission exécutive de six à quatorze membres, *Députation provinciale*, *Députation permanente*, *Etats députés*, dirigent et contrôlent les services, statuent et gèrent en commun avec le préfet, le gouverneur et le commissaire royal (1).

On a vu déjà combien le législateur austro-hongrois s'est efforcé, depuis 1860, de fournir aux habitants des deux fractions de l'Empire les plus abondants sujets de civisme, de responsabilité et de travail collectif. En

(1) Les attributions *exécutives* de la Junte municipale et de la députation provinciale sont plus étendues en Italie, que ne le sont, en Belgique et en Hollande, celles du collège échevinal et de la commission permanente provinciale.

Autriche, les diètes provinciales, les conseils de cercles et de districts, les conseils municipaux, les comités exécutifs de toutes ces assemblées occupent sans relâche et rapprochent très efficacement les unes des autres les diverses classes de la population. Rappelons aussi qu'en Hongrie les conseils municipaux des grandes villes comptent jusqu'à 400 membres et que les assemblées des *comitats* en comptent jnsqu'à 600.

La Russie elle-même ménage à l'initiative individuelle et locale un domaine limité, il est vrai, mais néanmoins considérable encore dans ses assemblées de noblesse, ses assemblées territoriales, ses assemblées de districts, ses conseils cantonaux, ses conseils municipaux, ses assemblées d'habitants ainsi que dans les comités exécutifs de ces conseils ou assemblées.

A ces cadres multiples, largement ouverts, en exercice d'une manière très active ou permanente, comparons ceux qui leur correspondent chez nous.

Dans la commune, un agent, le *maire* supporte tout le fardeau des affaires, et quatorze à dix-huit personnes en moyenne, le *conseil municipal* consacrent à ces affaires quelques jours ou quelques heures chaque trimestre, se bornant à délibérer, à décider et à contrôler, au lieu

d'administrer elles-mêmes ou directement ou par l'entremise de leurs délégations, comme cela se fait au-delà de nos frontières.

Dans l'arrondissement, un autre agent, le *sous-préfet* sert d'intermédiaire entre la commune et le département, prépare et exécute les décisions du préfet, et sept à neuf personnes en moyenne, le *conseil d'arrondissement*, se réunissent, pendant quelques heures deux fois par an, pour entendre un rapport, pour répartir entre les communes le contingent des contributions directes et émettre des vœux. Dans les divers Etats que nous avons passés en revue, cette même circonscription possède généralement un ordre, quelquefois deux ordres d'autorités et de conseils distincts et permanents.

Enfin dans le département, un autre agent encore, le *préfet*, prend soin journellement des intérêts à la fois de l'Etat, du département, des arrondissements, des cantons, et en partie des communes, et trente-deux à trente-cinq personnes en moyenne, le *conseil général*, délibèrent, décident et contrôlent, pendant quelques jours, tous les six mois. Quatre à sept autres personnes, la *commission départementale*, délibèrent aussi, décident et contrôlent pendant quelques heures, chaque mois. Mais ni les membres du conseil, ni les membres

de la commission n'administrent, ne réglementent, ne nomment aux emplois, n'exercent la tutelle locale, ne forment une juridiction d'appel, comme leurs similaires à l'étranger.

En dehors des trois agents et des rares délégués que nous venons d'énumérer, le surplus des habitants, c'est-à-dire la nation presque entière, n'a d'autre occasion ni d'autre moyen de s'initier et de participer à la chose publique, dans la commune, dans le canton, dans l'arrondissement et dans le département que le vote, un vote émis tous les trois, quatre ou six ans.

Voilà l'appareil à l'aide duquel un pays de trente-sept millions six cent soixante-douze mille âmes, libre et en possession du suffrage universel, est censé gérer lui-même ses affaires les plus usuelles et doit acquérir le discernement, l'expérience, l'habitude des contacts, l'éducation en un mot qu'implique sa souveraineté. Dès l'avénement du suffrage universel, il eût fallu, sans perdre un jour, concéder aux électeurs, qu'on portait du nombre de deux millions cinq cent mille environ à celui de huit à neuf millions, une représentation locale plus accessible et des facilités plus grandes de culture et de rapprochement. Ce besoin vital n'a pas été aperçu. La *commission départementale*, créée par la loi du 10 août 1871, est le seul rouage

qui ait été ajouté au mécanisme de l'an VIII; on a pu juger à quel point la nouvelle institution diffère de la *Députation permanente* de Belgique, des *États députés* de Hollande, de la *Députation provinciale* d'Italie, du *Provinzial-ausschuss* de Prusse, du *Landesauschuss* d'Autriche, combien elle est impropre à réaliser le *Self-Government* départemental.

Les conséquences des deux modes de législation apparaissent d'elles-mêmes à l'esprit.

A l'étranger, la commune et la province sont des foyers de vie, d'efforts et d'agitation saine. On y lutte, on s'y concerte, on s'y passionne à propos des questions et des magistratures locales, de l'impôt, de l'instruction, de l'assistance, de l'hygiène, des travaux publics; mais, grâce à ces dérivatifs, les affaires de l'État, toujours difficiles et périlleuses, sont soustraites, au moins dans une certaine mesure, à la controverse universelle, à l'emportement, et traitées en général avec plus de maturité. D'un autre côté, comme les conseils, les délégations et les emplois électifs abondent dans les circonscriptions inférieures, les personnes et les diverses classes ont sous la main des occasions continuelles de remplir un rôle, de s'instruire, d'entrer en rapports mutuels; en sorte que, par la force même des choses, le vote politique arrive à s'éclairer, et devient le fruit

principalement de l'apprentissage communal et provincial.

En France, au contraire, la commune, le département, et encore plus le canton et l'arrondissement, inertes, dépourvus de puissance éducative, laissent chacun indifférent; mais chacun s'occupe de l'État avec ardeur, en juge et en discute les bases essentielles, les agents, les affaires, est, ou du moins se figure être, républicain, légitimiste, bonapartiste. De plus, nos cadres administratifs ne pouvant s'ouvrir qu'à un nombre très restreint de personnes, la plus grande partie de la population se trouve écartée du maniement des affaires, et condamnée, quant à la chose publique, à l'ignorance, à l'inexpérience et à l'isolement; la majorité de la classe aisée vit oisive, inutile et mécontente. Les *couches nouvelles*, nécessairement encore plus exclues, restent incultes et se croient toujours sous l'oppression, toujours victimes du privilège. Lui-même, le Gouvernement est réduit à s'appuyer moins sur la masse des habitants que sur ses fonctionnaires et sur une clientèle qui lui est propre. Dans de telles conditions, est-il possible que nous jouissions d'une véritable stabilité? Ne faut-il pas regarder comme très logique que nos assemblées politiques soient composées d'hommes bien plus enclins à combattre pour leur parti que capables et soucieux

de bien légiférer? Enfin, doit-on s'étonner que nous soyons sans cesse emportés par les courants les plus contraires, que nous acclamions tantôt la liberté, tantôt la dictature, qu'hier notre sujet de ralliement ait été le péril *social*, qu'aujourd'hui, il soit le péril *clérical* ?

Sous l'ancien régime, beaucoup de particuliers de tous les rangs avaient, au moins en ce qui touche la commune, la possibilité de concourir effectivement à l'administration et de se rapprocher entre eux. Dans les villes, une *assemblée générale* de soixante, quatre-vingts, cent, cent cinquante délégués ou des divers ordres, ou des compagnies de bourgeois et des corporations d'ouvriers, délibéraient sur toutes les questions majeures (1). *Un corps de ville* de quinze, de vingt-et-un, vingt-neuf notables ou élus par l'assemblée générale, ou ayant acheté leurs charges, ou les occupant à titre héréditaire, exerçait, sous la présidence du maire, le pouvoir exécutif. Dans les paroisses ou communautés, tous les chefs de famille, réunis en *assemblée d'habitants*, vo-

(1) C'était, à défaut de titres et d'usages locaux, un arrêt du Conseil portant règlement, qui fixait dans les villes, le nombre des membres et le mode de composition de l'assemblée générale et du corps de ville.

taient les dépenses, réglaient le mode de gestion des biens, choisissaient le syndic, le maître d'école, le sergent, les asséeurs et collecteurs de tailles, etc. Depuis la fin du XVII[e] siècle, il est vrai, le développement excessif donné à l'autorité des intendants ainsi que l'abus des *mises en office* avaient desséché la sève de ces antiques institutions et alangui tous leurs organes. Mais, même dans leur état de complet dépérissement, elles devaient encore communiquer à l'ensemble de la nation plus de sollicitudes *civiques*, — non pas *politiques* évidemment, — et plus de vues communes que nous n'en avons à l'heure présente.

* * *

Une autre différence considérable distingue notre administration de celle de tous les autres peuples, républicains ou monarchiques. Chez ces peuples, le pouvoir exécutif, dans la commune et dans la province, s'exerce d'une manière *collective ;* chez nous et chez nous seuls, il revêt la forme *unitaire* et *personnelle.*

En Angleterre, dans les paroisses, le *Vestry* et les comités qu'il institue, dans les unions de paroisses, dans les bourgs ou cités et dans la métropole, les commissions, les bureaux, le conseil municipal, le corps des aldermen et du

maire ; dans les comités, les juges de paix, en petites sessions, en sessions trimestrielles et en sessions spéciales, se réunissent pour agir en commun, décider, réglementer, nommer aux emplois, etc. Les maires et les juges de paix ne procèdent isolément que dans des cas presque exceptionnels.

Le même principe et la même conduite sont généralement observés, dans les communes et autres circonscriptions administratives des États-Unis et de la Suisse.

En Prusse, dans les agglomérations rurales comme dans les villes, dans les cantons comme dans les arrondissements, les départements et les provinces, l'autorité, pour tout ce qui regarde les affaires locales, appartient aux assemblées d'habitants, aux conseils municipaux, aux commissions de bailliage, aux diètes ainsi qu'aux comités exécutifs et permanents de ces conseils et assemblées. Le *Schulze*, le *Bourgmestre*, le *Bailli*, le *Landrath*, le *Président de régence*, le *Président supérieur* n'ont la faculté d'user du pouvoir personnel que lorsqu'il y a lieu de garantir les intérêts de l'État, d'appliquer certains droits qui lui sont réservés ou de prendre certaines mesures d'urgence. Mais, dans ces occasions elles-mêmes, ils réclament d'ordinaire l'assistance de leurs conseils.

En Belgique, en Hollande, en Italie, le *Bourg-*

*mestre*, le *Syndic*, ne sont, pour les affaires de la commune, que des membres présidant le conseil municipal, le collége échevinal, la junte. Le *gouverneur*, le *commissaire royal*, le *Préfet* ne sont aussi, pour les affaires de la province, que des commissaires du gouvernement auprès de l'assemblée provinciale et des présidents de sa délégation permanente. Les conseils locaux et leurs comités exécutifs administrent eux-mêmes de concert, ordonnent, contrôlent, choisissent, et révoquent les employés, etc. (1).

On retrouve à peu près les mêmes pratiques en Autriche-Hongrie et en Russie, dans les rapports respectifs du *Statthalter*, du *Fo-ispan*, du *Gouverneur civil*, du *Bourgmestre* du *Maire* de ville, de canton, de commune rurale avec leurs conseils élus.

Nous seuls, en vertu du célèbre axiôme mis au jour par Rœderer en 1799, « *délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul* », nous nous faisons une règle absolue de séparer, dans la commune et le département, l'exécution de la délibération. Nous attribuons au maire, au préfet, au ministre l'instruction

(1) En Belgique et en Hollande, cette règle est l'objet de certaines exceptions que la loi détermine.

des affaires, la direction, l'expédition, la réglementation, la collation et le retrait des emplois; et nous ne concédons aux conseils élus que le vote des ressources ainsi que certains droits déterminés et momentanés de décision, de consultation, de contrôle.

Ce mode d'organisation, qui concentre dans les mains d'un très petit nombre de personnes tout le service quotidien du pays, tous les moyens d'influence, et toutes les occasions de contact, était parfaitement approprié au régime de l'an VIII et à l'Empire. Plus tard, il a formé le mécanisme à l'aide duquel la Restauration, la Monarchie de Juillet et les gouvernements ultérieurs ont été en mesure de diriger le vote; mais aujourd'hui il ne peut plus remplir que très incomplètement ce dernier office, et en même temps il est devenu un anachronisme, au double point de vue des intérêts politiques et des intérêts administratifs.

En effet, pour que l'unité d'action tournât au profit de l'autorité centrale et qu'en particulier elle l'aidât à dominer les électeurs et les assemblées, il était indispensable, on le comprend, que les principaux dépositaires de cette unité, les préfets et les maires, dépendissent exclusivement des ministres et du souverain. Or, depuis la loi du 10 août 1871, les préfets ont été soumis au contrôle très-effectif du con-

seil général et de la commission départementale, et ils ont perdu une portion notable de leurs anciens pouvoirs. Les maires de leur côté, depuis les lois du 12 août 1876 et du 28 mars 1882, ne sont plus nommés que par les conseils municipaux. Il est résulté de ces changements qu'à l'heure présente, si la candidature officielle demeure encore un système de direction ou plutôt un expédient à peu près inévitable (1), elle procède moins des ministres et des préfets que des comités locaux et des intéressés eux-mêmes, de manière que le gouvernement n'en bénéficie plus que très partielle-

(1) Nous avons déjà expliqué que la candidature officielle doit être regardée comme un produit fatal de notre organisation générale et locale en même temps que de l'état intellectuel et de la condition propre du plus grand nombre des électeurs. Grâce au droit de subvention qu'il exerce journellement dans la plupart des communes et au droit de nomination et de révocation qui met à sa discrétion une véritable armée de fonctionnaires, le gouvernement dispose aujourd'hui, comme il disposait avant 1870, d'une force très considérable auprès des électeurs. Mais depuis nos nouvelles lois politiques et administratives, il ne peut plus choisir directement les candidats, se les assimiler, agir d'une manière ostensible en leur faveur. Il arrive donc nécessairement que ce sont les comités et les candidats en crédit qui font eux-mêmes emploi des moyens administratifs. Cette façon nouvelle de pratiquer la candidature officielle est un fait d'une grande portée, on ne saurait trop en méditer les conséquences.

ment. Sous ce premier rapport déjà, l'unité d'action a cessé jusqu'à un certain point d'avoir sa raison d'être.

D'autre part, ce mode de gestion nous inculque des idées et des habitudes entièrement opposées à celles que nous devrions avoir pour pratiquer avec succès nos institutions existantes. Il nous plie et nous dresse au régime du pouvoir personnel, alors que toutes nos révolutions sont censées avoir eu pour objet de détruire ce régime. Il exclut du maniement réel des affaires la presque totalité de la nation ; il empêche les personnes et les classes d'entrer en contact les unes avec les autres; il annihile l'individu, il prive les localités d'influences régulières, propres à éclairer et à guider le vote; il laisse peser sur le pouvoir exécutif la responsabilité de la chose publique, tandis que, actuellement cette responsabilité incombe au pouvoir délibérant et aux électeurs.

Enfin ce même mode de gestion, dans la plupart des cas, est au fond inapplicable.

On ne saurait douter que l'unité d'action ne s'impose, comme un besoin absolu, toutes les fois qu'elle porte sur des sujets impliquant une responsabilité personnelle et nettement définie, par exemple, le commandement d'une armée ou d'une flotte, la mise à exécution des lois, l'accomplissement de mesures de police,

la direction de certains établissements, la présidence d'une assemblée, etc. Mais les auteurs successifs de nos lois départementales et communales ne sont-ils pas manifestement tombés dans l'excès, quand ils ont demandé au préfet d'être à la fois administrateur de finances, de voirie, de bâtiments, de prisons, de police, d'assistance, d'enseignement, d'être également l'organe de tous ces services au sein des conseils et assemblées, le tuteur de toutes les communes et de tous les établissements charitables, l'arbitre de demandes et de contestations innombrables? Conçoit-on davantage qu'un maire puisse, seul, comme l'autorise et le décide notre législation communale, gérer des propriétés mobilières et immobilières d'une valeur souvent de plusieurs millions, qu'il puisse, seul, surveiller les écoles, les bureaux de bienfaisance, les hospices, les caisses d'épargne; seul, diriger, des travaux entrepris sur des points très distants les uns des autres; seul, soutenir, des propositions budgétaires quelquefois très compliquées; seul, pourvoir, avec compétence et indépendance, à la nomination et à la révocation de tous les employés? Si une telle accumulation de prérogatives et de devoirs entre les mains d'une seule personne était déjà, en l'an VIII, une conception peu rationnelle, au moins à cette époque concordait-elle, dans une certaine

mesure, avec notre état général, avec le silence des conseils délibérants et de la presse, avec la rareté relative des affaires ; mais, depuis qu'ont surgi toutes les exigences inhérentes à la liberté et aux progrès contemporains, elle ne peut qu'aboutir à des fictions et à des mécomptes. Ce sont en réalité les bureaux des préfectures et des mairies qui détiennent la plupart des attributions des préfets et des maires. Les uns et les autres de ces agents n'ont le temps de consacrer à leurs tâches qu'une attention superficielle et distraite. Aujourd'hui le plus ordinairement ils abandonnent eux-mêmes aux conseils élus les parties de leur autorité personnelle, susceptibles de leur attirer de l'opposition et des difficultés, de telle sorte que déjà et par la force des choses, les dispositions de nos lois, qui séparent l'exécution de la délibération, sont transgressées et frappées de désuétude.

Le système adopté par les pays étrangers ne donne lieu à aucun des inconvénients que nous venons de relever.

Comme, dans ces pays, les conseils municipaux et provinciaux ainsi que leurs comités exécutifs administrent eux-mêmes collectivement, les populations ne se familiarisent pas avec le pouvoir d'un seul ; elles s'initient au contraire et elles se forment au gouverne-

ment constitutionnel. Ce même système d'organisation propage dans tous les rangs des notions exactes sur la responsabilité des élus et des électeurs. En outre, les membres des conseils et comités collaborant ensemble chaque jour, non seulement la connaissance des affaires doit être plus répandue au dehors que chez nous, mais encore l'esprit de tolérance et de bonne entente y trouve plus le moyen de s'exercer et de prévaloir. Ces membres, d'un autre côté, ayant directement la charge des intérêts les plus usuels, entretenant à cette occasion de continuels rapports avec le public, parviennent tout naturellement à acquérir de l'influence et à se mettre en situation d'aider et de diriger ceux qui ne sont pas capables de se conduire eux-mêmes. Il s'ensuit que la société n'est pas nivelée, ni émiettée, ni livrée à tous les vents, qu'elle a des guides autres que les agents officiels ou que les chefs des factions politiques, qu'elle est moins exposée aux révolutions d'en haut comme aux révolutions d'en bas.

Par contre, les délégués du pouvoir central auprès des communes et des provinces, étant obligés de borner leur immixtion dans les questions locales aux seuls intérêts de l'Etat, au contrôle, à l'exécution des lois, à la police, etc., ils sont en mesure de s'acquitter avec efficacité

de ce mandat restreint; ils n'enlèvent pas aux citoyens les sujets de travail et de dévouement, ils n'empêchent pas les contacts, ils n'étouffent pas l'esprit d'initiative, en un mot ils ne désagrègent pas la nation en prétendant tout faire eux-mêmes, et ils sont plus indépendants et plus indemnes. Ils possèdent plus d'éléments de résistance que nos maires et nos préfets.

Assurément, Richelieu, Louis XIII, Louis XIV et leurs successeurs avaient voulu que l'autorité à tous ses degrés fut très centralisée et très forte; aucun d'eux cependant n'entreprit d'étendre le pouvoir personnel à la commune elle-même. C'est seulement en l'an VIII qu'en vertu du nouvel axiôme de Rœderer, de la nouvelle constitution et de la nouvelle loi organique, l'administration municipale devint elle aussi *unitaire*. Jusqu'à cette époque, elle avait été *collective*. Dans les villes, avant la Révolution, c'était un conseil, le *corps de ville*, comme nous l'avons déjà rappelé, qui gérait et exécutait; le maire, le capitoul, le premier échevin, se bornait à présider le conseil. Dans les paroisses ou communautés, le syndic, pour toutes les affaires de quelque importance, réunissait et consultait le dimanche, à l'issue de la messe et sur la place publique,

l'assemblée des habitants (1). Envisagée à ce point de vue encore, notre organisation communale, depuis le commencement du siècle, est moins libérale que ne l'était celle de l'ancien régime et elle prépare moins au gouvernement du pays par le pays.

* * *

Les législations administratives à l'Étranger, présentent toutes uniformément une troisième disposition essentielle : elles abandonnent à la commune et à la province l'élection de l'un et l'autre des pouvoirs propres de ces circonscriptions, aussi bien du pouvoir *exécutif* que du pouvoir *délibérant*.

En Angleterre, le Vestry, dans la paroisse, élit lui-même les comités d'administration ; dans les unions de paroisse et dans les bourgs ou cités, certains contribuables élisent les commissions locales, les bureaux, les conseils municipaux ; enfin les conseils municipaux nomment

(1) Plus approche la Révolution, plus on voit le subdélégué et l'intendant absorber l'administration des paroisses comme celle des villes, user davantage notamment du droit d'autoriser la tenue des assemblées, d'approuver leurs votes. Mais, en ce qui concerne les paroisses, l'éloignement des lieux, la difficulté et la rareté des communications sauvegardèrent jusqu'aux derniers moments, dans la pratique, beaucoup de leurs anciennes franchises.

le maire, les aldermen, et les comités. Dans le Comté, par une exception qui consacre et perpétue le rôle traditionnel de la classe élevée, c'est la Couronne qui choisit les *juges de paix* ou *magistrates*; mais elle s'abstient rigoureusement de toute intervention auprès de ces délégués et elle les regarde comme inamovibles.

En Amérique et en Suisse, les maires, les aldermen, les selectmen, les conseils municipaux, les comités permanents sont électifs. On sait que, dans ces deux Etats, la circonscription de la Province ou n'existe pas, ou n'a généralement pas d'organes administratifs.

En Prusse, en Russie, l'assemblée des habitants ou des chefs de famille, dans les communes rurales, élit le maire. Le conseil municipal, dans les villes, élit le maire et la commission exécutive. Le pouvoir central, il est vrai, possède, quant au chef de la commune, le droit de confirmation et de rejet, et si le second choix est de nouveau jugé préjudiciable à l'intérêt de l'État, il a le droit d'instituer un commissaire. Mais rappelons que les affaires des villes comme celles des communes rurales sont administrées par les assemblées et commissions exécutives elles-mêmes et non pas par le maire élu ou le commissaire imposé; ces derniers agents n'ont d'autre mission que de présider les séances des assemblées et commis-

sions et de pourvoir à la représentation de l'État, à l'exécution des lois. De même, dans les cantons, le bailli et le Starchina, dans l'arrondissement, le Landrath (1), dans la province, le président supérieur, le gouverneur civil, sont nommés par le pouvoir central, directement ou sur la proposition des assemblées; mais les véritables autorités locales, la commission du bailliage, la commission du canton, les diètes d'arrondissement, les diètes de province ainsi que leurs commissions permanentes sont électives.

En Autriche-Hongrie, en Belgique, en Hollande, en Italie, c'est également de l'élection que procèdent les conseils et les comités exécutifs des communes et des provinces. Les agents du pouvoir central auprès de ces circonscriptions, les bourgmestres, les syndics, les statthalters, les fo-ispans, les gouverneurs, les commissaires royaux, les préfets se contentent, comme on l'a vu déjà, de traiter les intérêts généraux, de présider, de contrôler, d'empêcher tout acte et toute délibération, de nature à nuire à l'État ou à enfreindre les lois.

Sans priver l'autorité centrale des garanties

1) Nous avons déjà expliqué qu'en Russie il n'existe pas, dans l'arrondissement, de représentation administrative de l'Etat, le gouverneur civil de la province et l'*Ispavnick* y pourvoient.

dont elle a besoin, cette disposition a pour conséquence de la décharger d'une très grande quantité d'immixtions parasites, d'animer les gestions locales, d'y associer directement les habitants, de leur en laisser toute la responsabilité effective. Si le gouvernement se réserve la nomination du pouvoir exécutif dans la commune et dans la province, la logique, l'équité même commandent qu'il soit recherché et attaqué à propos de toutes les fautes imputables à ses délégués. La vie locale doit évidemment être beaucoup plus intense lorsque ses sujets d'activité portent à la fois sur le pouvoir exécutif et sur le pouvoir délibérant, que lorsqu'ils sont restreints au second seul de ces pouvoirs. Sous le régime de la double électivité, que l'habitant confie son mandat communal ou provincial à des mains incapables, il ne tarde pas à souffrir dans ceux des intérêts publics qui le touchent le plus et qu'il comprend le mieux; sa raison, sa prévoyance, sa sollicitude sont donc, à chaque scrutin local, sollicitées et mises en œuvre. Exercé ainsi à bien voter pour les affaires des circonscriptions inférieures, il s'habitue également à bien voter pour les affaires de l'État.

Notre législation, sur cette partie de l'organisation administrative, est aujourd'hui disparate et ne peut guère conduire qu'à des résultats négatifs.

En vertu de la loi du 10 août 1871, c'est un agent central, dans le département, le Préfet, qui est resté le dépositaire du pouvoir exécutif, tandis que le conseil général et la commission départementale délibèrent, décident et contrôlent. Dans la commune au contraire, en vertu des lois du 12 avril 1876 et du 28 mars 1882, le maire est devenu électif, sans qu'on ait pris aucune disposition ni pour garantir les intérêts généraux ni pour augmenter les attributions du conseil municipal.

Il suit de ce nouvel état de choses :

1° En ce qui concerne le département, d'un côté que l'autorité centrale est demeurée, en fait, à peu près aussi responsable qu'elle l'était précédemment, de l'autre que les habitants de la circonscription et leurs élus n'administrent pas encore eux-mêmes et n'ont pas encore acquis les moyens de s'initier sur place, ni de se former au gouvernement parlementaire.

2° Pour ce qui regarde la commune, d'un côté, que l'État n'y possède plus, au moins généralement, une représentation directe, qu'il n'est plus en mesure, dans une très grande portion du territoire (1), de faire exécuter

(1) Les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton renferment seuls aujourd'hui des représentants directs du pouvoir central.

promptement et sûrement les lois ; de l'autre, que la population et le conseil municipal n'ont pas non plus obtenu la possibilité de s'instruire davantage de leurs affaires les plus usuelles ni de participer difficilement à la gestion quotidienne.

L'expérience démontre que l'électivité des maires est inoffensive et même utile dans les villes de la Grande-Bretagne, de l'Amérique et de la Suisse, dans les communes urbaines et rurales de l'Autriche-Hongrie, de la Prusse, de la Russie, etc. Mais on n'a pas oublié que les législations de tous ces Etats n'accordent aux maires qu'une très faible part de pouvoir personnel et que, le plus souvent, elles réservent, à quelque agent central placé à proximité ou au sein même de la commune, la sauvegarde de la puissance publique (1).

Ici encore il est juste de faire remarquer que l'ancienne monarchie ne craignit pas, pendant une longue période de temps, de livrer, dans la commune seule, il est vrai, non pas dans la province, le pouvoir à l'élection, le pouvoir exé-

(1) Il convient aussi de ne pas oublier qu'en Allemagne le pouvoir central approuve ou repousse l'élection du maire. En Autriche-Hongrie le même droit de confirmation et de rejet existe en ce qui touche les grandes villes.

cutif comme le pouvoir délibérant. Domat, dans son livre sur les lois civiles (1), expose ainsi le principe qui réglait la matière, sous Louis XIV lui-même : « Il y a cette différence entre les charges municipales et les « autres sortes de charges, comme celles des « officiers de justice, de finances et autres qu'on « appelle officiers du roi, que comme les fonctions de ceux-ci leur sont commises par le roi, « ils en ont pour titre les provisions qu'on leur « donne ; au lieu que les fonctions de charges « municipales étant commises à ceux qui les « exercent par les communautés que ces fonctions regardent, ils sont appelés à ces charges « par l'élection de ceux qui ont le droit de la « faire. » Conformément à ce principe, les maires, on a pu le constater déjà, étaient élus, dans les villes, par le corps de ville, les membres de ce corps par l'assemblée générale et les membres de cette assemblée par les habitants, les compagnies et les corporations. Dans les campagnes, les syndics étaient nommés par l'assemblée des habitants. Ce fut seulement en 1692 que l'État commença *à mettre en offices*, c'est-à-dire à vendre à perpétuité les fonctions de maire et de membre du corps de ville. A peu près à la même époque, les intendants commen-

(1) *Les lois civiles dans leur ordre naturel.*

cèrent aussi à dicter et à commander aux assemblées d'habitants le choix des syndics.

* * *

Toujours dans le but de susciter la vie locale, de lui donner de l'animation, d'en faire sans relâche un instrument énergique d'apprentissage politique, les législations administratives étrangères ont recours à deux autres dispositions qu'on peut comme les précédentes qualifier d'organiques.

Elles renouvellent fréquemment les pouvoirs de la commune et de la province.

Elles ouvrent au public les séances des conseils et des assemblées.

En Angleterre, les comités d'administration dans les paroisses, les mêmes comités et les maires dans les unions de paroisse, dans les bourgs ou cités et dans la métropole, les schérifs dans les comtés, sont élus ou nommés annuellement.

Aux États-Unis et en Suisse, il en est de même quant aux magistratures des communes rurales; celles des villes seulement restent en exercice pendant deux ans, quelquefois pendant trois ans.

En Prusse, en Autriche-Hongrie, en Belgique, en Hollande, en Italie, en Russie, etc., la durée du mandat communal est de trois ou

quatre ans; celle du mandat provincial varie entre trois et six ans. On chercherait vainement, en dehors de nos frontières, une législation assignant des termes plus prolongés aux fonctions électives (1).

Cette disposition a des avantages de plusieurs sortes :

Elle appelle successivement aux gestions locales un grand nombre de personnes, et, en mêlant les partis et les classes, elle les apaise et les rapproche. Elle exerce la population au vote et lui fait peu à peu acquérir par des épreuves multipliées certaines qualités qui l'aident à user sagement de cette prérogative. Elle procure le moyen de satisfaire immédiatement et sur place beaucoup d'ambitions, beaucoup de passions et elle contribue ainsi à attacher, à retenir l'habitant au foyer natal. Enfin, par voie de conséquence indirecte, elle abrite et elle préserve l'Etat.

En France, comme, jusqu'à ces dernières années, la candidature ministérielle ou officielle suppléait à l'éducation électorale et que notre organisation générale et locale nous dispensait le plus ordinairement de concourir nous-

(1) On pourrait cependant citer en Allemagne des communes dans lesquelles les fonctions de maire n'ont pas de durée fixe.

mêmes aux affaires, nous continuons à ne voir dans le fréquent renouvellement des mandats communaux et provinciaux qu'un sujet d'agitations et de conflits; nous entendons ne pas nous départir de notre quiétude et de nos manières d'être antérieures; nous n'avons pas conscience des nouveaux besoins intellectuels et moraux auxquels pourvoiraient la pratique répétée et l'expérience du vote. En un mot, relativement encore à cette partie de notre système administratif, nous conservons des appréciations et des mœurs en complet désaccord avec nos institutions existantes, et qui ne peuvent désormais que tourner au profit des partis anarchiques.

Autrefois à Rome, ensuite dans les Gaules, plus tard dans nos communes elles-mêmes jusqu'au jour où beaucoup de leurs charges devinrent vénales et héréditaires, on regardait comme conforme au bon ordre de ne pas contrarier, de favoriser au contraire l'admission successive du plus grand nombre possible de notables aux emplois municipaux. Les chartes, les édits ou les arrêts du conseil qui statuent sur la question au XV^e^, au XVI^e^ et même au XVII^e^ siècles, limitent à un an, à deux ans, à trois ans, la durée de la plupart de ces emplois.

Les nations constitutionnelles regardent éga-

lement la publicité des séances des conseils municipaux et provinciaux comme une garantie de sage conduite et de paix. A leurs yeux, cette publicité est spécialement propre à communiquer de l'intérêt et de l'attrait aux affaires purement administratives, à mettre ces affaires à la portée de tous, à cultiver et à développer l'esprit local, à détourner des problèmes politiques, inévitablement compliqués et dangereux, la controverse journalière, l'erreur et le parti pris. Il est évident qu'en assistant aux réunions de leurs conseils municipaux et provinciaux, les citoyens sont amenés à consacrer une certaine sollicitude aux objets qui s'y débattent, à apprendre à se respecter eux-mêmes et à respecter la loi dans les personnes de leurs élus. De leur côté, les élus en pratiquant cette condition de la publicité, sont excités à faire effort pour obtenir quelque autorité morale et assurer le libre accomplissement de leur mandat. On ne saurait contester que ces aptitudes et ces mœurs ne soient indispensables à un peuple qui prétend se gouverner lui-même.

Les séances des conseils municipaux et des conseils provinciaux sont publiques, ou à titre facultatif ou à titre obligatoire, en Angleterre, aux États-Unis, en Suisse, en Belgique, en Hollande, en Italie, en Prusse, en Autriche-Hongrie, en Russie, en Bavière, en Saxe, en

Wurtemberg, en Suède-Norwège, en Espagne.

Nous seuls ou à peu près seuls, inconscients sur ce point encore des nécessités nouvelles inhérentes à notre état politique présent, nous nous sommes persuadés jusqu'à ce jour qu'une telle innovation, en ce qui touche les communes, déterminerait des désordres, comme il y a quelques années, avant la loi départementale du 10 août 1871, nous nous imaginions qu'elle devait également être funeste aux conseils généraux.

Avant 1789, nos pères eux-mêmes délibéraient sur leurs affaires paroissiales en pleine place publique, et ils savaient virilement sauvegarder l'indépendance de chacun et réprimer tout écart, quoiqu'ils n'eussent pas sous la main la brigade de gendarmerie, ni le juge de paix, ni le télégraphe, ni les chemins de fer.

Toutefois, il ne faut pas méconnaître que la publicité des séances des conseils municipaux rencontrerait chez nous, des difficultés particulières dans l'institution du suffrage universel, dans le morcellement des communes, dans l'électivité des maires, dans l'état de nos habitudes; aussi estimons-nous que cette innovation devrait d'abord ne revêtir qu'un caractère facultatif, et qu'elle ne saurait être édictée sans d'autres dispositions corrélatives qui imprimeraient plus d'efficacité aux droits de

contrôle et de redressement placés aux mains des préfets et des sous-préfets.

* * *

Signalons enfin, dans l'organisation administrative des peuples libres, une dernière disposition qui complète celles dont nous venons de faire l'énumération : Chez ces peuples, la commune et la province possèdent toute la liberté d'allures, toute l'autonomie compatibles avec le bien et la sûreté de l'État.

Ainsi, à l'étranger, les conseils communaux et leurs comités exécutifs, peuvent, en général, se réunir chaque fois que les maires le jugent convenable ou qu'un certain nombre de membres réclament une convocation. Les comités exécutifs provinciaux jouissent de la même faculté. Les conseils ou comités de l'une et de l'autre de ces circonscriptions disposent habituellement en dernier ressort des ressources que les lois leur attribuent. Dans la plupart des États, ces ressources sont assez importantes pour que chaque agglomération se suffise à elle-même et qu'elle constitue un véritable centre de sollicitudes communes. Ajoutons que le droit de statuer sur les recours, le droit d'approbation, le droit d'annulation pour tout ce qui a trait à l'intérêt *local*, sont réservés communément au pouvoir électif supé-

rieur, tandis que l'État, de son côté, exerce ces mêmes droits pour ce qui regarde l'intérêt général.

Chez nous, les conseils municipaux n'ont pu jusqu'à présent se réunir en dehors de leurs sessions normales que s'ils y étaient autorisés par le Préfet ou le sous-Préfet, qui précisaient en outre et limitaient les objets des délibérations. Nos commissions départementales n'ont dans la pratique, qu'une seule séance par mois. La plupart de nos communes sont très pauvres, de manière que toutes les améliorations y dépendent de l'État lui-même et que la vie locale y est à peu près sans substance matérielle. Enfin, c'est le pouvoir central, par lui-même ou par ses délégués, qui connaît de tous les recours et qui exerce indistinctement tous les droits d'approbation et d'annulation.

Les effets des deux modes opposés ont une grande analogie avec ceux que nous avons déjà décrits.

Au dehors, l'habitant ayant peu à espérer comme peu à craindre du gouvernement pour ses affaires locales, ne compte que sur lui-même; il règle sa conduite, il prévoit, il se défend; il arrive ainsi à considérer l'administration de sa commune, de sa province, de son pays comme étant sa chose propre selon cette maxime favorite des Anglais : « Public busi-

« ness is private business of every man (1). » Les classes propriétaires, plus averties et plus stimulées encore que les autres, sont amenées à apporter dans leur manière d'être cette prudence et cette activité qu'exigent, à un si haut degré de leur part, le système électif et surtout le suffrage universel.

En France, au contraire, l'Etat, les ministres et les préfets nous apparaissant à tout propos comme des protecteurs et des tuteurs, nous accordant, nous faisant attendre ou nous refusant les subventions nécessaires à nos chemins, à nos écoles, à nos bureaux de bienfaisance, à nos églises, etc., nous sommes amenés plutôt à plier et à plaire qu'à faire œuvre d'initiative personnelle; nous subissons au lieu d'agir; nous nous laissons volontiers aller à ne voir dans les affaires de l'Etat, du département, de la commune, que la chose des ministres, des préfets, des maires. Nos classes conservatrices spécialement, plus atteintes encore que les autres par cette partie de notre législation administrative, se sont accoutumées à ne pas prendre souci du vote, à ne pas le préparer, à ne pas interroger l'opinion, à ne pas pratiquer l'esprit de clientèle. De telles dispositions morales

(1) Les affaires publiques sont les affaires privées de chacun.

étaient très opportunes en l'an VIII et jusqu'en 1814; plus tard et jusqu'à ces dernières années, on a pu encore s'en accommoder, puisqu'elles servaient pour ainsi dire d'auxiliaires à la candidature ministérielle ou officielle; mais aujourd'hui, n'est-il pas de la dernière évidence qu'elles forment, elles aussi, un anachronisme choquant, un anachronisme des plus dangereux ?

Ainsi, les peuples étrangers, en donnant à leurs communes et à leurs provinces des pouvoirs *nombreux, collectifs, électifs, fréquemment renouvelés, fonctionnant au grand jour, jusqu'à un certain point autonomes,* réussissent d'une part à dégager et à garantir l'autorité souveraine, de l'autre à communiquer de l'activité au corps social tout entier, à répandre l'éducation civique, à rapprocher les personnes et les classes, à éclairer le vote, à se rendre aptes à la liberté.

Nous, au contraire, avec nos pouvoirs locaux *peu accessibles, unitaires, subordonnés, sans animation, sans relief,* nous avons eu, il est vrai, depuis 1799, des gouvernements qui sont parvenus à dominer la nation directement ou indirectement; mais tous ces gouvernements ont été instables et nous sommes demeurés, en général, ignorants des affaires publiques,

inexpérimentés, irresponsables, divisés, inhabiles à nous conduire.

Enfin, à l'heure actuelle, ces modes d'administration communale et départementale que nous nous obstinons à conserver, ne peuvent même plus procurer les avantages irréguliers et précaires qui, au moins, leur servaient de raison d'être depuis 1814.

---

## CHAPITRE III.

DE CERTAINS MOYENS ESSENTIELS EMPLOYÉS A L'ÉTRANGER POUR CONCILIER L'AUTORITÉ AVEC LA LIBERTÉ.

Le lecteur a pu, à l'aide des analyses et des comparaisons qui précèdent, se rendre compte d'une partie des périls inhérents à notre organisation soit générale, soit locale, ainsi qu'à nos procédés quotidiens de gestion. Il nous reste à appliquer la même méthode à certaines autres dispositions essentielles de nos lois administratives : le régime électoral, la tutelle, le mode de nomination et de révocation des employés, la constitution territoriale, la réglementation scolaire.

* * *

Aujourd'hui, aux termes de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1871, sont électeurs dans la commune « tous les citoyens âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'ayant encouru aucune des incapacités prévues par la loi ; 1° qui sont nés dans la commune ou y ont satisfait à la loi du recrutement, et, s'ils n'y ont pas conservé leur

« résidence, sont venus s'y établir de nouveau « depuis six mois au moins ; 2° qui même n'étant « pas nés dans la commune, y ont été inscrits, « depuis un an, au rôle d'une des quatre con- « tributions directes ou au rôle des prestations « en nature, et s'ils ne résident pas dans la « commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs « droits électoraux ; 3° qui se sont mariés dans « la commune et ont justifié qu'ils y résident « depuis un an au moins ; 4° qui ne se trouvant « pas dans un des cas ci-dessus, ont demandé « à être inscrits sur la liste électorale, et justi- « fié d'une résidence de deux années consécu- « tives dans la commune ; 5° ceux qui sont « assujettis à une résidence obligatoire dans la « commune en qualité soit de ministre d'un « des cultes reconnus, soit de fonctionnaires « publics.... »

Sont électeurs, pour le conseil général et pour le conseil d'arrondissement, tous les citoyens ayant été inscrits sur les listes électorales dressées pour les élections municipales (lois des 10 août 1871 et 30 juillet 1874).

Enfin, sont admis à nommer les députés, les électeurs portés : 1° sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1871, 2° sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois (loi du 30 novembre 1875).

L'unique restriction, que notre législation actuelle apporte au droit de vote, concerne le Sénat. Sur trois cents membres dont se compose cette assemblée, soixante-quinze, les inamovibles ont été nommés à l'origine par l'Assemblée nationale et sont remplacés, en cas de vacance, par le Sénat lui-même. Les deux cent vingt-cinq autres membres sont élus, dans chaque département ou dans chaque colonie, par un collège composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et des délégués des conseils municipaux. (Loi du 24 février 1875).

D'autre part, pour être élu membre d'un conseil municipal, il suffit d'être âgé de vingt-cinq ans, d'être inscrit sur la liste des électeurs de la commune (1) et de n'être sous le coup d'aucune des incapacités ou des incompatibilités prévues par la loi.

Pour être éligible au conseil d'arrondissement et au conseil général, il suffit d'être inscrit sur une liste d'électeurs, d'avoir vingt-cinq ans, de n'être sous le coup d'aucune incapacité ni d'aucune incompatibilité légales ; et si l'on n'est pas domicilié dans l'arrondissement ou le départe-

(1) Un quart des membres du Conseil municipal peut être pris parmi les non domiciliés, pourvu qu'ils paient dans la commune une des quatre contributions directes.

ment, d'y payer une des quatre contributions directes (1).

Pour être éligible à la Chambre des députés ou au Sénat, il suffit d'être français et électeur, d'avoir vingt-cinq ou quarante ans et de n'être frappé d'aucune des incapacités ni d'aucune des incompatibilités prévues par la loi.

De l'ensemble de cette législation, il résulte que notre système électoral repose entièrement sur la représentation du nombre, et qu'il ne ménage aucune garantie, aucun moyen de préservation ni à la gestion quotidienne des affaires, ni aux intérêts proprement dits, ni au pouvoir établi lui-même. Or, les deux tiers au moins des particuliers ne reçoivent qu'une instruction tout à fait sommaire, et quant à la généralité de la nation, on vient de se convaincre qu'elle se trouve empêchée par notre organisation locale d'acquérir quelque connaissance de la chose publique. D'un autre côté, les ministres, les préfets et les maires n'ont plus le droit ni, jusqu'à un certain point, la faculté d'user de la candidature officielle pour remédier à l'insuffisance de la plupart des votants, défendre l'ordre de choses existant et

(1) Toutefois le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne peut dépasser le quart du nombre total des membres dont le conseil doit être composé (Loi du 10 août 1871, art. 6).

protéger les intérêts. Dans ces conditions réciproques et en partie toutes nouvelles du gouvernement et des électeurs, est-il possible que nos assemblées, tant locales que centrales, ne s'ouvrent pas largement à l'incapacité et à l'inexpérience? L'émancipation du suffrage universel n'impliquait-elle pas, comme conséquence immédiate et de rigueur, qu'on activât par tous les moyens l'éducation civique et constitutionnelle du pays, et qu'on rendît le pouvoir plus indemne et plus fort (1).

Beaucoup de personnes estiment, il est vrai, que, pour parer à l'inaptitude de la majorité du suffrage universel, le seul parti à prendre est d'installer un régime nouveau, ou qui rétablisse la candidature officielle telle qu'on la pratiquait de 1852 à 1870, ou qui restreigne, abolisse même le droit de vote.

Nous objecterons que la candidature officielle n'aboutissait pleinement, dans les premières années du second empire, que grâce à la nouveauté du suffrage universel, à l'inconscience des ayants-droit, au prestige populaire du nom

(1) Nous expliquerons dans les pages qui suivent comment les ministres et les préfets, chargés par notre législation d'exercer la tutelle sur les actes des communes, se trouvent aujourd'hui à peu près dans l'impossibilité de remplir cette prérogative avec indépendance et efficacité, particulièrement en matière d'impôt.

de Napoléon et à beaucoup d'autres circonstances qui ont disparu sans retour. Déjà, toutefois, de 1852 à 1870, il ne faut pas l'oublier, chacune des élections générales qui se succédaient, donnait lieu de constater le déclin progressif de l'influence administrative. En 1869, le Corps législatif reçut plus de cent membres de l'opposition. On sait qu'à la suite des actes du 24 mai 1873 et du 16 mai 1877, les résultats que le pouvoir obtint, en remettant en activité notre mode traditionnel de direction, trompèrent complètement son attente et celle des conservateurs en général.

Quant à supprimer le suffrage universel, alors que nous le pratiquons depuis trente-cinq ans et que nous sommes si divisés, comment méconnaître que des procédés de terreur, appliqués sur une très grande échelle, permettraient seuls d'accomplir une pareille entreprise? L'histoire nous montre-t-elle, une seule fois, que les procédés de terreur aient créé un régime durable?

Aucun des pays étrangers n'est aussi exposé que la France à souffrir de l'insuffisance du corps électoral.

Parmi ceux que nous avons adoptés comme sujets de comparaison, l'Amérique du Nord, la Suisse et l'empire d'Allemagne, au moins pour

l'élection de l'assemblée nationale (*Reichstag*), sont les seuls chez lesquels existe le suffrage universel direct; mais on a vu que ces trois États jouissent depuis longtemps d'institutions qui, tout en écartant de l'autorité souveraine les agressions locales, initient amplement les citoyens aux gestions publiques et les dressent de la manière la plus efficace à l'exercice du vote. L'instruction générale elle-même, chez les Américains, les Suisses et les Allemands, est plus répandue que chez nous. Faisons remarquer aussi que les deux premiers de ces peuples sont exempts des difficultés qui procèdent pour nous, à l'intérieur, de nos antécédents, au dehors, de notre situation géographique et politique. Quant au *Reichstag* allemand, les constitutions du 27 août 1867 et du 1er janvier 1871, n'ont accordé à cette assemblée que des pouvoirs limités par ceux de l'empereur et des princes confédérés (1),

(1) Le pouvoir législatif dans l'empire d'Allemagne est exercé en commun par le conseil fédéral (*Bundesrath*), composé de délégués des divers gouvernements allemands et par la diète de l'empire (*Reichstag*) formée des représentants des populations. L'accord de la majorité du *Bundesrath* et du *Reichstag* peut seul donner existence à une loi d'empire. En outre, lorsqu'il s'agit dans le *Bundesrath*, de projets relatifs à l'armée, à la marine ou aux impôts de consommation, la voix de la présidence, c'est-à-dire de l'empereur, est prépon-

et elles ne laissent participer à l'élection des représentants que les majeurs de vingt-quatre ans.

Les autres Etats, sans aucune exception, ont assis leurs systèmes électoraux sur une triple base : la représentation des intérêts, celle des capacités, et celle des droits de l'autorité souveraine. Le plus souvent aussi, ils regardent la commune, la province et l'Etat comme des associations au sort desquelles doit concourir celui-là seul qui en supporte les charges.

Dans la paroisse anglaise, pour devenir membre du *Vestry*, il faut être non seulement habitant domicilié (*Inhabitant*), mais paroissien (*Parishioner*), et se trouver compris parmi les contribuables qui paient des taxes paroissiales (*Rate-payers*). Tous les membres du *Vestry* ont un droit égal dans les votes qui ont lieu par une simple levée de mains ; mais, lorsqu'on a recours au scrutin, les membres imposés pour un revenu inférieur à douze cent cinquante francs, ont une voix, et ceux qui paient une taxe supérieure ont une voix de plus par

---

dérante en cas de partage égal des voix et lorsque la voix de l'empereur est favorable au maintien du *statu quo*.

six cent ving-cinq francs de revenu imposable, sans que, en aucun cas, la même personne puisse réunir plus de six voix. Pour être élu membre des comités annuels qu'institue le *Vestry*, il faut aussi ordinairement remplir certaines conditions de résidence et de propriété. Les surveillants des routes, par exemple, (*Surveyors of the highways*), ne peuvent être choisis que parmi les propriétaires fonciers jouissant d'un revenu de deux cent cinquante francs au moins, possédant un bien d'une valeur de deux mille cinq cents francs, ou habitant une maison d'un revenu annuel de cinq cents francs.

Dans les bourgs ou cités, on n'acquiert l'électorat qu'après avoir, pendant trois ans, occupé une maison, un magasin ou un comptoir, payé la taxe des pauvres et être devenu bourgeois (*Burgers*). On n'est éligible au conseil municipal qu'après avoir justifié de la qualité de Bourgeois et de la possession d'un certain capital ou du paiement d'une certaine imposition à la taxe des pauvres, capital et imposition qui varient selon les localités.

Les membres de la Chambre des Lords occupent leurs sièges, ou à titre héréditaire, ou en vertu d'une nomination du souverain (pairs temporels), ou comme évêques et archevêques (pairs spirituels). Les membres de la Chambre des communes représentant les comtés, les

bourgs et les universités, sont élus ou par des citoyens anglais, majeurs, ayant un certain temps de domicile dans les bourgs ou comtés, propriétaires ou locataires d'immeubles d'une valeur déterminée, et payant régulièrement la taxe des pauvres, ou par les gradués et bénéficiaires des Universités (1).

Dans les Etats allemands, il est de principe en général que le droit de vote se mesure autant que possible *au devoir rempli*, c'est-à-dire à l'impôt payé.

En Prusse, la législation électorale des communes n'a guère plus d'unité que leur organisation administrative. Ordinairement, pour la commune rurale, c'est un statut délibéré par l'assemblée des habitants, approuvé par la commission d'arrondissement (*Kreisausschuss*) qui règle les conditions de l'électorat et de l'éligibilité. Mais les lois du 13 décembre 1872 et du 26 juin 1876 obligent l'assemblée et la commission à se conformer à certaines règles en quelque sorte fondamentales. Ces règles sont : que pour devenir membre ou de l'as-

(1) La dernière réforme électorale, dans le Royaume-Uni, date de 1867. M. Disraéli, depuis lord Beaconsfield était premier ministre. Cette réforme a eu pour résultat d'appeler à la vie publique douze cent mille nouveaux électeurs.

semblée ou du comité exécutif local, il faut être majeur ou chef de famille et domicilié dans la commune; qu'au-delà d'un certain chiffre d'impôt, le contribuable doit être investi de plusieurs suffrages, ou bien que les électeurs doivent être divisés en plusieurs catégories (une voix, moins d'une voix, plus d'une voix), selon l'impôt de chacun; que tout propriétaire d'exploitation agricole, d'usine, de fabrique, est admissible au vote, alors même qu'il ne réside pas; que les femmes veuves ou célibataires ainsi que les personnes morales ont le droit, dans certains cas, de se faire représenter par un électeur à leur choix.

Dans les villes, aux termes des lois du 30 mai 1853 et du 25 mai 1873, l'électorat appartient à tout citoyen indépendant (*Selbststundig*) (1) domicilié depuis un an au moins, pourvu qu'il ne reçoive aucun secours de l'assistance publique, qu'il acquitte régulièrement ses impositions communales et qu'il remplisse une des quatre conditions suivantes: 1° posséder une habitation sur le territoire de la commune; 2° diriger un établissement industriel occupant au moins deux ouvriers, dans les villes de plus

(1) On entend par citoyen indépendant quiconque a accompli sa 24e année, est pourvu d'une installation particulière et n'a pas été privé, par une décision judiciaire, de la libre disposition de son patrimoine.

de dix mille âmes; 3° payer l'impôt sur le revenu; 4° être inscrit au rôle de quelque autre impôt pour la somme de deux thalers (7 fr. 50) au moins. Les personnes morales et les femmes elles-mêmes, dans quelques provinces, concourent, par l'entremise d'un mandataire, aux élections municipales des villes.

Dans le plus grand nombre des agglomérations urbaines, non seulement de la Prusse, mais encore des autres États allemands, les électeurs sont divisés en trois collèges distincts qui comprennent les plus imposés, les moins imposés et le groupe intermédiaire. Chaque collège, quel que soit le nombre de ses membres, nomme un tiers des conseillers municipaux. Cette disposition a pour but non seulement d'assurer la représentation proportionnelle de tous les intérêts, mais encore de mettre en contact, au sein des assemblées, les diverses classes de la population (1).

Pour être électeur de diète d'arrondissement, il faut également faire partie d'un des trois collèges des grands propriétaires, des villes et des communes rurales. Le collège des grands propriétaires se compose des possesseurs de biens situés à la campagne et payant soixante-

(1) Loi du 30 avril 1851.

quatorze thalers d'impôt foncier (1). Le collège des villes est formé du personnel des conseils municipaux ; le collège des communes rurales comprend les délégués des conseils municipaux ou des assemblées d'habitants, ainsi que d'autres électeurs primaires représentant spécialement la petite propriété.

Les diètes des cercles ruraux et, pour les villes, des collèges spéciaux, élisent les diètes provinciales.

Enfin la Chambre des seigneurs est nommée par le roi ou directement ou sur la proposition de certaines corporations, et elle compte dans son sein des membres héréditaires et des membres à vie. La Chambre des députés est le produit d'élections à deux degrés. Les électeurs primaires qui comprennent tous les Prussiens majeurs de 24 ans, en possession de leurs droits civiques, n'étant pas assistés et ayant un domicile fixe depuis six mois au moins, sont d'abord divisés, comme dans les circonscriptions administratives, en trois collèges, (plus imposés, moins imposés et groupe intermédiaire),

(1) Les diètes provinciales peuvent abaisser le cens à 50 thalers ou l'élever jusqu'à 100 thalers ; c'est à la possession de l'immeuble que la voix est attachée, par conséquent, les compagnies industrielles, les établissements publics, l'État lui-même pour ses domaines, jouissent du droit de vote.

selon la contribution de chaque ayant-droit; puis les trois collèges choisissent séparément un nombre égal d'électeurs *secondaires* et ceux-ci finalement choisissent ensemble les députés.

En Belgique, ne sont électeurs communaux et provinciaux que les citoyens majeurs domiciliés depuis un an et payant un cens de dix ou vingt francs, selon qu'il s'agit de la commune ou de la province; ne sont électeurs politiques que les citoyens majeurs domiciliés aussi depuis un an et payant un cens de 20 florins au moins (42 fr. 32 c.). Aucun surcroît de cens n'est exigé ni du conseiller municipal, ni du conseiller provincial, ni du député; mais on ne peut être élu au Sénat qu'à la condition de payer au moins mille florins (2.116 fr. 40 c.) d'impositions directes.

Aux garanties provenant du cens, le législateur belge a voulu ajouter celles que donnent l'unité du mandat et l'indépendance de l'élu. Aucun membre du Sénat ou de la Chambre des représentants ne peut faire partie d'un conseil provincial (1); il ne peut être non plus ni fonctionnaire ou employé de l'Etat, ni ministre d'un culte reconnu, ni avocat en titre d'une

(1) Loi du 18 mai 1872.

administration publique (1). Ce n'est qu'une année après l'expiration de son mandat qu'il acquiert la faculté d'accepter une charge rétribuée (2). Les délégations permanentes des conseils provinciaux sont fermées non seulement, comme nous venons de l'indiquer, aux membres des assemblées législatives, mais encore aux membres des administrations municipales, aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire, aux employés en général, aux avocats plaidants, aux avoués, aux notaires, etc. (3). De quels abus et de quels dommages ces dispositions n'ont-elles pas préservé la Belgique !

Depuis quelques années, l'extrême Gauche, chez nos voisins, réclamait l'établissement du suffrage universel. Le Cabinet Frère-Orban et les deux Chambres ont reconnu qu'il y avait lieu de ne pas laisser se développer ce sujet d'agitation. Aux termes d'une loi toute récente (4), le droit de vote, pour la commune et pour la province, a cessé d'être réservé uniquement aux *censitaires*; désormais il appartiendra aussi aux *capacitaires*. En conséquence seront ad-

(1) Loi du 26 mai 1848.

(2) Il n'est fait d'exception, à cette règle, que pour les postes d'agent diplomatique ou de gouverneur de province et de ministre (loi du 26 mai 1848).

(3) Loi du 10 mai 1872.

(4) 24 août 1883.

mis à prendre part aux élections *administratives*, sans la condition du cens : 1° les fonctionnaires et les décorés, 2° les diplômés de l'enseignement supérieur, et de l'enseignement moyen, 3° enfin les citoyens qui auront subi avec succès un examen d'aptitude portant sur un programme déterminé (1). Dans l'exposé des motifs, le Cabinet Frère-Orban exprimait la pensée qu'en repoussant l'institution de l'examen préalable, on aboutirait à fonder « le règne inintelligent du nombre et à submerger « en quelque sorte la chose publique sous le « flot des masses ignorantes et inconscientes. »

En même temps qu'elle votait cette réforme, la Chambre des représentants refusait de se prêter à la revision de l'article 47 de la Constitution, qui a rendu le cens obligatoire pour les élections politiques (2), elle a jugé qu'il convenait d'expérimenter d'abord l'adjonction des *capacitaires*, dans un ordre de débats et de décisions moins important que celui qui concerne les affaires de l'État. On doit louer cette con-

---

(1) Le programme d'examen comprendra la lecture, l'écriture, la morale, la langue nationale, le calcul et le système des poids et mesures, la géographie et l'histoire de la Belgique, quelques notions élémentaires de droit administratif et de droit usuel.

(2) Séance de la Chambre des représentants du 6 juillet 1883.

duite prudente de la part surtout d'une majorité parlementaire hostile au parti conservateur.

L'Italie n'accorde l'électorat communal et provincial qu'aux citoyens âgés de vingt-et-un ans, domiciliés depuis un an au moins et payant un certain cens (1); l'électorat politique, qu'aux citoyens domiciliés aussi depuis un an, âgés de vingt-et-un ans et payant 19 fr. 80 d'impositions directes. Elle exclut de tout électorat comme de toute éligibilité les illettrés (*analfabeti*), et d'autre part elle dispense de toute condition de cens les gradués universitaires, les membres des académies, des chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, les fonctionnaires et employés, les notaires, procureurs, agents de change, les citoyens décorés d'un ordre national. Le Sénat est à la nomination du roi; toutefois il n'est accessible qu'à certaines notabilités, aux personnes ayant occupé pendant longtemps des emplois élevés, ou ayant rendu

(1) Aujourd'hui ce cens est encore, selon le chiffre de la population, de cinq, dix, quinze, vingt, vingt-cinq francs d'impositions directes. Mais un projet de loi, pendant depuis plusieurs années devant le Parlement, réduirait ce cens d'une manière uniforme à cinq francs et admettrait même à l'électorat administratif les femmes payant personnellement le cens, etc.

de grands services, ou payant trois mille francs d'impôt direct (1).

Le parti radical, dans la Péninsule, demande qu'on établisse le suffrage universel. Mais la réforme électorale, promulguée en mai 1882, atteste qu'on lui oppose avec succès le principe supérieur en vertu duquel le droit de voter et celui de gérer ne sauraient être séparés de la justification préalable ou d'un intérêt, ou d'une aptitude à exercer ces droits.

On retrouve en Autriche-Hongrie le cens communal, le cens provincial et le cens politique, la condition du domicile, la division des électeurs en collèges distincts (collège de la grande propriété foncière, collège des villes, collège des chambres de commerce et d'industrie, collège des communes rurales), la représentation spéciale des prérogatives souveraines, celle des intérêts et des capacités. Ainsi, pour être membre d'une commune et y participer au vote, il faut être domicilié sur son territoire, posséder une maison ou un bien-fonds, payer soit la taxe de métier, soit l'impôt sur le revenu. Sont cependant dispensés de

(1) Le Sénat italien vérifie si le sénateur nommé par le Roi remplit les conditions légales; il l'admet ou le repousse sans que la prérogative souveraine soit atteinte.

toutes ces conditions les gradués universitaires, les fonctionnaires et employés, les membres du clergé, les officiers retraités, etc. Ainsi encore, les habitants les plus imposés dans la plupart des villes et des agglomérations rurales ont le droit de concourir aux délibérations du conseil municipal. Les recteurs des universités, les archevêques et évêques sont investis du même droit au sein des diètes provinciales. A côté des chambres des députés ouvertes aux diverses classes de la population et aux diverses catégories d'intérêts, existent les chambres des seigneurs et des *magnats*, dont les membres, en partie nommés par l'empereur-roi, remplissent, dans les deux fractions de la monarchie, un rôle supérieur de conservation et de contrôle.

Comme en Belgique et en Italie, il s'est formé en Autriche-Hongrie, un parti qui travaille à introduire le suffrage universel. Jusqu'à présent ce parti est peu nombreux. La législation en vigueur ménageant à toutes les conditions sociales indistinctement et à tous les droits une certaine représentation, c'est plutôt vers l'élargissement de cette représentation que vers une réforme extrême que se porte le courant de l'opinion.

Le système électoral en Hollande ne diffère

que sur quelques points de celui de la Belgique. Le cens administratif et le cens politique y sont un peu plus élevés. Le droit de vote n'y est accordé qu'à l'âge de vingt-trois ans. La première chambre y est élue par les États provinciaux, au lieu d'émaner directement du pays (1).

En Russie, dans les communes rurales, on ne devient électeur et membre de l'assemblée des habitants qu'à la condition d'être chef de famille et d'avoir une résidence fixe. Dans les villes, ne sont admis au vote que les citoyens majeurs domiciliés depuis deux ans, propriétaires ou locataires d'un immeuble, et payant régulièrement les taxes communales. Comme en Prusse et dans la plupart des États allemands, les électeurs des villes sont divisés, selon le montant de leurs impôts, en trois collèges, et chacun de ces collèges nomme le tiers des membres du conseil municipal. Trois collèges aussi, représentant la grande propriété, l'élément urbain et l'élément rural, élisent les assemblées de district ou d'arrondissement, et celles-ci ensuite élisent, parmi leurs propres membres, les assemblées de province.

(1) Au moment où s'imprime ce livre, le Parlement hollandais est saisi d'un projet de réforme électorale.

Personne n'ignore que la Russie ne possède pas d'institutions parlementaires. Le czar réunit dans ses mains le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir religieux, et il les exerce avec le concours de ses ministres, de sa chancellerie privée ainsi que de trois grands corps : le Conseil de l'empire, le Sénat et le Saint-Synode.

Les moyens de préservation que nous venons de relever ayant paru insuffisants à certains États, leurs législateurs ont été conduits à y ajouter la *représentation des minorités*. On comprend que cette disposition, en assurant à chacun la possibilité de faire entendre sa voix, empêche l'exclusivisme, tempère l'esprit de parti et favorise la paix intérieure. Elle se rencontre, dans une mesure et sous des formes diverses, aux États-Unis, en Suisse, en Angleterre, en Italie, en Espagne, en Danemark.

Ce résumé des législations électorales, à l'étranger, témoigne combien il est incontestable que nous sommes en ce moment, parmi les peuples libres, celui qui peut le moins se défendre contre l'ignorance et la passion. Nous sommes, d'un autre côté, le seul, répétons-le, chez lequel la centralisation administrative et son corollaire, la candidature officielle, permet-

taient jusqu'à ces dernières années de subordonner le vote au gouvernement lui-même; mais répétons aussi que ce procédé de direction est aujourd'hui tout à fait en désaccord avec nos institutions politiques, et que d'ailleurs il a été en grande partie enlevé aux mains des ministres et de leurs délégués.

* * *

La suppression de la candidature officielle ou du moins les changements dont elle a été l'objet, n'ont pas seulement réagi sur l'application de notre système électoral; ils ont encore altéré profondément les conditions dans lesquelles fonctionnaient depuis l'an VIII, les ressorts les plus importants de notre organisation administrative.

Examinons d'abord ce qui se rapporte à l'exercice de la *tutelle*, ou, en d'autres termes, à l'exercice du droit en vertu duquel l'autorité souveraine approuve ou annule un grand nombre des actes locaux.

Lorsque directement, comme de l'an VIII à 1814 ou indirectement, comme de 1814 à 1871-1876, le pouvoir exécutif dominait le pouvoir délibérant, les principaux agents de la tutelle, les ministres et les préfets étaient parfaitement en situation de protéger l'État et les intérêts proprement dits contre l'inexpérience, le mauvais vou-

loir ou la prodigalité soit des conseils, soit des magistrats locaux. Mais aujourd'hui les rôles sont renversés. Les ministres et les préfets, tout en étant encore obligés de s'accommoder d'une certaine candidature officielle, ont cessé de disposer de ce moyen d'action, et d'y trouver une prééminence propre. Au lieu d'être comme autrefois les auteurs de la majorité parlementaire, ils n'en sont plus que les produits (1).

Ce nouvel état de choses a pour conséquence de rendre la tutelle impraticable en fait, chaque fois qu'elle heurte et indispose des influences électorales.

Que par exemple, une commune, déjà très obérée, vote des travaux dispendieux et peu utiles, mais que souhaitent les habitants les plus populaires, le préfet ou le ministre pourra-t-il refuser de donner suite à des délibérations que ces habitants, au besoin le député et le sénateur de la circonscription, lui représenteront, non sans exactitude, comme ayant été l'expression régulière de la volonté générale ! Que le conseil municipal d'une ville

(1) Jusqu'en 1870, les membres du Sénat et antérieurement de la Chambre des Pairs étaient nommés par le Souverain. La majorité de la Chambre des députés et du Corps législatif était composée de membres qui avaient été soutenus, ordinairement même choisis comme candidats par les ministres et les préfets.

importante prenne une décision qui outrepasse ses pouvoirs et empiète sur ceux de l'administration! S'ils n'y sont pas absolument forcés, le maire réclamera-t-il, le préfet prononcera-t-il une annulation, qui les mettrait tous les deux en conflit avec les mandataires du corps électoral (1)?

L'émancipation du suffrage universel commandait donc un remaniement de cette partie de notre système administratif. Depuis 1871-1876, la tutelle des ministres et des préfets ne pouvant plus s'exercer avec indépendance, il eût fallu appeler à son aide l'initiative individuelle et lui ménager le concours des intérêts privés eux-mêmes.

On a vu que l'organisation générale et locale de tous les peuples constitutionnels les empêche d'user de la candidature officielle; il suit de là que leurs législateurs ont été amenés depuis longtemps déjà à résoudre ce problème de la tutelle. En Angleterre, en Suisse et en Amérique, c'est-à-dire dans les États les plus mûrs en matière de vote et de *Self-Government*, on estime que, pour contenir et redresser les

(1) Il est à la connaissance de tout le monde que depuis quelques années les conseils municipaux des grandes villes commettent journellement des infractions de cette nature qui ne sont pas relevées.

pouvoirs locaux, il suffit de les renouveler très-fréquemment et de les placer sous la menace permanente de recours rapides et peu coûteux. Les *Vestries* de la Grande-Bretagne opposent encore, aux entraînements dont leurs assemblées sont passibles, la proportionnalité du vote et de l'impôt. Le lecteur a pu reconnaître déjà que l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Russie font dans ce même but un grand usage de ce même moyen. Certaines contrées soumettent à la sanction des habitants, consultés par voie d'enquête, les délibérations des conseils municipaux qui ont une importance exceptionnelle, (augmentations d'impôts, emprunts, acquisition et aliénation de propriétés, etc.). D'autres exigent que les délibérations de cette nature soient ou prises à la majorité des deux tiers des conseillers, ou confirmées par un second vote, intervenant à quinze jours d'intervalle.

Quelques législations cherchent encore à prévenir les mauvaises gestions par des restrictions apportées à l'établissement du domicile, ou par la limitation formelle du droit d'imposition. Enfin, à peu près partout, la tutelle est de deux sortes : celle qui a pour objet l'intérêt local et celle qui procède de l'intérêt général. La première réservée au pouvoir électif supérieur, la seconde dévolue à l'État, toutes les deux s'allégeant et se complétant réciproquement.

En ayant recours à quelques-unes de ces combinaisons, nous pourrions restituer indirectement aux intérêts publics les garanties qu'ils ont perdues; mais nous préférons, dans cette partie elle-même de l'administration, continuer à tout attendre du pouvoir central, comme si ce pouvoir était toujours aux mains, ou de l'Empire ou de la Monarchie censitaire. Nous venons même d'accroître encore, en ce qui regarde le plus grand nombre des gestions communales, sa tâche et sa responsabilité par la loi du 5 avril 1882, qui a aboli purement et simplement les assemblées d'adjonction (1).

*
* *

Une autre branche considérable du service public, la *police*, se trouve, elle aussi désormais, dans des conditions discordantes et périlleuses.

La moindre réflexion conduit à reconnaître que les hommes sont plus exposés à la tentation

---

(1) On a vu déjà que depuis 1818, les plus hauts contribuables participaient dans les communes ayant moins de 100.000 francs de revenu aux délibérations des conseils municipaux, lorsque ces conseils avaient à établir une imposition extraordinaire ou à contracter un emprunt. On comprend que cette disposition a pu paraître en désaccord avec l'ensemble de nos institutions; mais, au lieu de l'abolir purement et simplement, il eût été facile de la remplacer par quelque autre disposition en harmonie avec ces mêmes institutions.

de mal faire sous un régime de liberté que sous un régime d'autorité. L'un les éveille, les anime et leur donne carrière; l'autre au contraire les assujettit et les retient (1). Depuis qu'existent nos nouvelles institutions, il était donc de toute nécessité de fortifier la partie au moins de la police qui assure l'exécution des lois, pourvoit à la sûreté publique, recherche et constate les délits et les crimes. Or, les changements intervenus dans ces dernières années ont eu précisément pour résultat indirect d'y introduire un relâchement très-sensible.

En l'an VIII et jusqu'en 1830, il était sans aucun inconvénient que la police générale, non pas seulement la police municipale, fût remise, dans la plupart des localités (2), aux mains des maires et que partout les dépenses auxquelles elle donne lieu, fussent payées sur les fonds communaux. D'un côté, les maires et les membres des conseils délibérants étaient nommés par le Souverain, se pliaient par conséquent aux vues de la puissance publique et soutenaient

(1) En 1860, le budget de la préfecture de police, à Paris, était de seize millions de francs; il est maintenant de plus de vingt-trois millions.

(2) L'autorité judiciaire et l'autorité administrative supérieure ne sont représentées par des agents centraux que dans les villes, chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton.

ses intérêts. De l'autre, les préfets et les sous-préfets, beaucoup moins occupés qu'actuellement, pouvaient consacrer à cette portion essentielle de leur ministère le temps et les soins qu'elle exige. Enfin, ou la liberté avait disparu ou elle était limitée. Après la révolution de 1830, les lois politiques et administratives du nouveau gouvernement, commencèrent à compliquer le rôle des maires, des sous-préfets et des préfets et à les affaiblir comme magistrats de police; mais de 1830 à 1848, et postérieurement sous le second empire, les uns et les autres de ces fonctionnaires ne relevaient encore que du pouvoir central, et les conseils municipaux émanaient ou d'électeurs censitaires ou d'électeurs en partie dirigés. A l'heure présente, tous ces liens sont brisés ; les maires ont été rendus électifs, les conseils municipaux ont acquis une entière indépendance ; les préfets et les sous-préfets sont plus que jamais absorbés par la politique et par la multiplicité des affaires courantes ; enfin nous sommes entrés en pleine possession de la liberté. Dans ces conditions nouvelles, il était absolument inévitable que la police, restant aux mêmes mains, devînt chaque jour plus insuffisante.

En effet, qu'on suppose par exemple le maire d'une commune rurale placé dans l'alternative ou de dénoncer un coupable ou de compromettre

sa réélection, est-il permis d'espérer qu'il préférera toujours son devoir à son intérêt ? Admettons maintenant le cas d'un maire élu par suite de son hostilité envers le gouvernement établi, peut-on davantage se flatter que cet adversaire exécutera ponctuellement les instructions du préfet ? De son côté, le préfet, dans une grande ville, consentira-t-il souvent à s'exposer aux plus grands embarras en refusant d'agréer et de commissionner, comme inspecteurs, ou comme brigadiers, ou comme agents de police des candidats qui auront pour titre unique d'avoir été dévoués (1) dans quelque lutte électorale, au maire ou à la majorité du conseil municipal ? Puisqu'il n'existe plus d'unité politique ni de solidarité entre le pouvoir établi et les corps délibérants, on conçoit que ceux-ci aient désormais quelque peine à accorder les dépenses afférentes à la police, sans apprécier ses actes. A Paris notamment, on voit le conseil municipal, électif depuis 1871, mais resté investi en même temps du droit de voter le budget de la préfecture de police, s'autoriser de ce droit pour frapper de censure à peu près tous les préfets qui se succèdent à l'hôtel de la rue de Jérusalem. De pareilles immixtions

(1) On sait qu'aux termes de la loi du 24 juillet 1867, le maire propose ces agents inférieurs de la police générale et que le préfet les agrée et les commissionne.

ne doivent-elles pas infailliblement désorienter à la longue le personnel, le gêner, le paralyser peut-être ?

On ne saurait donc mettre en doute que nos nouvelles institutions et qu'en particulier l'électivité des maires n'appellent une réorganisation de la police de l'Etat.

A l'étranger, on apporte généralement un grand soin à soustraire ce service aux luttes locales et aux fluctuations politiques. En Angleterre, ce sont les juges de paix, nommés par la Couronne, qui réglementent et contrôlent la police des comtés et des circonscriptions rurales ; ce sont ces mêmes magistrats qui choisissent les constables en chef ; ceux-ci ensuite, et sous leur responsabilité, choisissent leurs auxiliaires. Dans les villes, le maire et un comité spécial remplissent les attributions de police des juges de paix, mais ils rendent compte au gouvernement de cette partie de la gestion communale. En outre le personnel de surveillance, comme celui des comtés et des circonscriptions rurales, est sous l'autorité exclusive du constable en chef et n'a aucun rapport avec le pouvoir électif. Chacun connaît les fruits détestables que donnent, en Amérique, la confusion de la police générale et de la police locale, ainsi que l'instabilité des agents chargés de

l'une et de l'autre. Depuis quelques années, un certain nombre d'Etats, entre autres l'Etat de New-York, ont confié au gouverneur le droit de préposer des constables spéciaux à la police générale.

En Suisse, la plupart des villes possèdent des directions de police que la loi et les mœurs isolent de l'action électorale. Dans plusieurs cantons, un magistrat cantonal, le préfet, préside à la sûreté publique. En Belgique, non seulement les commissaires de police, mais même les gardes-champêtres sont nommés par le gouverneur de province. En Prusse et en Autriche-Hongrie, on distingue la police royale ou impériale de la police locale, et toutes les deux ont leur personnel propre. Dans ces États, le Ministre de l'Intérieur a la faculté d'instituer un fonctionnaire central de police, temporaire ou permanent, partout où il le juge à propos. En Italie, depuis la loi du 20 mars 1865, la police générale, ou en d'autres termes l'exécution des lois, forme l'attribution principale des préfets et des sous-préfets, lesquels ont sous leur dépendance, pour ce service, des agents et corps armés, questeurs, délégués, officiers et gardes de sûreté, carabiniers royaux. De leur côté, les municipes disposent, pour le service local, des officiers et des gardes municipaux. Il paraît certain, d'après les statistiques judiciaires que

publient nos voisins d'au-delà des Alpes, que cette organisation a diminué chez eux la criminalité. En Hollande, les *Weldewechters* ou agents de la sûreté publique tiennent leurs emplois du commissaire royal, tandis que les *Dienareuvan politce* ou appariteurs et gardes, tiennent les leurs du Bourgmestre ou du collège échevinal.

Il est peut-être utile de mentionner ici que l'Angleterre, l'Italie et l'Autriche-Hongrie, entretiennent des établissements d'apprentissage professionnel pour le service de la police tant générale que municipale.

***

De même que la tutelle et la police, *le régime des emplois publics* est demeuré tel qu'il existait sous nos gouvernements antérieurs et n'a pas été mis en harmonie avec notre nouvelle législation politique et administrative.

Aujourd'hui comme autrefois, les ministres et les autres dépositaires principaux de la puissance publique nomment et révoquent les fonctionnaires et employés, selon leur bon plaisir personnel et sans être assujettis à aucune règle ni à aucune consultation. Il n'est fait d'exception à ce principe, dans une certaine mesure, que pour l'armée et la marine, la magistrature assise, les professeurs de l'Université

et quelques services spéciaux. Ainsi, le Ministre de l'Intérieur peut choisir comme directeur de l'administration communale ou de la comptabilité, comme préfet ou sous-préfet, comme inspecteur général des établissements de bienfaisance, des archives et des prisons, comme commissaire central de police, tout individu qui lui agrée, cet individu fût-il dépourvu du diplôme de bachelier. Chaque jour, il remplace non moins arbitrairement les titulaires de ces emplois. Les préfets, les sous-préfets et les maires ont le droit d'organiser et de composer leurs bureaux au gré de leur unique volonté. Héritier, sous une forme nouvelle, d'une des prérogatives les plus décriées de l'ancienne royauté, le Ministre des finances a la jouissance d'une véritable feuille des bénéfices, et il peut donner au premier venu une trésorerie générale, rapportant souvent jusqu'à 50.000 et 60.000 francs de remises et d'émoluments annuels (1). Il lui est permis de faire vaquer, quand bon lui semble, tous les postes qui res-

(1) Depuis le décret du 22 juillet 1882, le Ministre des finances n'a retenu à son entière discrétion que le tiers des trésoreries générales qui deviennent vacantes. Les deux autres tiers doivent être réservés aux receveurs particuliers et autres candidats appartenant ou ayant appartenu à des services placés sous sa direction. Aucune condition, ni de grade ni de durée de services, n'est d'ailleurs imposée au Ministre.

sortissent à son département. Un avocat n'a qu'une seule condition à remplir, celle de deux années de stage, pour que le Garde des sceaux puisse lui faire franchir d'un seul bond les nombreuses étapes de la carrière judiciaire et le nommer conseiller à la Cour de cassation, premier président ou procureur général. Il serait facile de multiplier à l'infini ces exemples de l'omnipotence de nos ministres et de leurs principaux délégués, en matière d'emplois publics.

Sous l'Empire, qui concentrait l'autorité dans les mains d'un seul, ou sous les monarchies de 1814 et de 1830, qui furent amenées à adopter le système de la candidature officielle, cette omnipotence formait une des bases de l'édifice politique existant et elle était jusqu'à un certain point conciliable avec l'intérêt public. De 1804 à 1814, les fonctionnaires et employés devaient se conformer avant tout aux vues du chef suprême ; le législateur avait par conséquent été logique, en les mettant à la discrétion de ce chef. Plus tard, l'application du système de la candidature officielle ayant exigé que les fonctionnaires et employés en général devinssent, à des degrés divers, des instruments de direction, il avait été de nouveau nécessaire que leur sort dépendit entièrement du pouvoir exécutif. Mais comme, d'autre part, aux époques

que nous rappelons, l'électivité, la représentation ou n'existait pas ou était dominée, les ministres, les préfets, les maires se trouvaient en possession d'une réelle indépendance dans l'exercice de leurs droits illimités de nomination et de révocation ; ils pouvaient donc y apporter le souci du bien, l'esprit de justice, la droiture.

Depuis 1871-1876, la situation et les rapports respectifs : 1° de la représentation, 2° des principaux dépositaires de la puissance publique, 3° des fonctionnaires et employés, ont radicalement changé.

Désormais, c'est la représentation qui exerce sans partage, en droit et en fait, la souveraineté ; c'est elle qui institue directement ou indirectement le président de la République, les ministres, les préfets, les maires. Or, les uns et les autres de ces organes du pouvoir exécutif étant restés maîtres absolus du sort des employés et fonctionnaires, qu'arrive-t-il inévitablement?

A tout instant, les sénateurs, les députés, les conseillers généraux, les conseillers municipaux réclament des nominations, des avancements, des disgrâces qui ont pour objet de satisfaire des vues toutes personnelles. S'ils obtiennent gain de cause, l'intérêt public, l'équité et la morale sont lésés ; si au contraire on leur résiste, le maintien du cabinet, la pos-

session de la préfecture ou de la mairie seront ou pourront être mis en péril.

En se combinant avec la pratique *effective* du régime parlementaire, l'omnipotence de nos ministres, de nos préfets et de nos maires, en matière d'emplois, a donc pour résultat dorénavant : 1° de laisser peser sur ces agents supérieurs de l'Exécutif la responsabilité, tandis qu'ils n'ont plus la liberté ; 2° de subordonner tacitement beaucoup de fonctionnaires ou employés administratifs et judiciaires aux membres des corps délibérants et aux comités électoraux ; 3° de fausser les rouages de l'appareil constitutionnel et d'introduire la démoralisation dans les services publics.

Tous les gouvernements étrangers qui ne reposent pas sur l'autorité d'un seul, se préservent de ce grand mal.

Ils ne se bornent pas à abandonner aux communes ou aux provinces et à des pouvoirs non pas *personnels*, mais *collectifs*, le droit d'accorder et de retirer les emplois *locaux*; ils s'appliquent encore généralement, même pour les *emplois d'État*, à réglementer autant que possible les nominations, les avancements et les révocations.

Ainsi, en Angleterre, la Couronne ne peut nommer *Shériffs* que les grands propriétaires fonciers, habitant la circonscription d'une ma-

nière permanente, qui ont été proposés par les juges de paix en session générale et ensuite agréés par la Cour de l'Echiquier. Les juges de paix doivent eux-mêmes avoir été désignés par le Lord-Lieutenant, résider aussi dans le comté, y jouir d'un revenu foncier de deux mille cinq cents francs au moins, et y pratiquer notoirement les devoirs moraux et civiques que l'opinion publique, chez nos voisins d'au-delà de la Manche, impose à tout gentleman. En Amérique, le pouvoir direct et personnel soit du Président de la République, soit des ministres, soit des gouverneurs d'États, ne s'exerce que sur un nombre restreint d'emplois; cependant, même dans ces conditions, il donne lieu à de très graves abus, à des abus de la nature de ceux qui sévissent déjà parmi nous ou qui nous menacent (1). Une des préoccupations du regretté Président Garfield était de réformer cette partie de la législation. En Suisse, tous les emplois fédéraux, communaux

(1) La Chambre des représentants et le Sénat de Washington ont institué en 1880 des commissions pour *la réforme du service civil*. Le but principal de cette mesure est d'arriver à réglementer la collation et le retrait des emplois publics et de remédier aux déplorables pratiques qu'on désigne aux Etats-Unis par l'expression de *système des dépouilles : the spoils system* (les dépouilles aux vainqueurs)!

et cantonaux ne sont donnés ou retirés que par des pouvoirs *collectifs*. En Prusse, l'*Oberpræsident* (administrateur de province) ne peut nommer *bailli* (administrateur et juge de canton) qu'un notable de la localité, y résidant et ayant été proposé par la diète du district. Le roi ne peut nommer *Landrath* (administrateur d'arrondissement) qu'un notable également de la circonscription y résidant et ayant été désigné par la diète locale. Le *Landrath*, le président de régence, le président supérieur, les membres des conseils administratifs de la régence et de la province sont tenus de justifier de certains grades universitaires. Constatons encore que dans la plupart des États de l'Allemagne, les gouvernements eux-mêmes ont tenu à édicter des règlements spéciaux contre le favoritisme et l'arbitraire (1). Aux termes de ces règlements, les fonctionnaires sont obligés de subir des examens d'admission et d'avancement, d'observer une conduite régulière, de garder le silence sur les actes de leur ministère, de s'abstenir de toute coopération à des entreprises industrielles, de ne contracter mariage qu'avec l'autorisation de leur chef hiérarchique ;

(1) Voir notamment la loi du 12 mai 1873, relative aux droits et aux devoirs des fonctionnaires de l'empire d'Allemagne... *Annuaire de la société de législation comparée*, 1874.

en retour, après un certain temps d'exercice (10, 15, 20 ans) ils acquièrent un droit formel non seulement à un traitement de disponibilité ou à une pension proportionnelle de retraite, mais même à une sorte d'inamovibilité. Leur révocation ne peut être prononcée qu'à la suite de jugements contradictoires rendus, en premier et en dernier ressort, par des chambres et des cours de discipline. En Belgique, des arrêtés royaux en date des 1er et 23 juillet 1855, 9 juillet 1877 et 31 décembre 1879, ont limité le pouvoir personnel des gouverneurs de province et des commissaires d'arrondissement, dans l'organisation de leurs bureaux et dans le mode de nomination et de révocation des employés. En Italie, depuis le décret du 30 juin 1871, les employés administratifs sont divisés en trois catégories : 1° ceux dits de *concetto* (direction) auxquels incombe la conduite des affaires : (Préfets (1), sous-préfets, conseillers de préfecture, chefs de division ou de bureau, etc.); 2° ceux de *ragioneria* (comptabilité) qui sont chargés des opérations de trésorerie et des comptes en général; 3° ceux d'*ordine* (ordre) qui enregistrent, conservent et expédient les actes. Chacune de ces

(1) Un décret postérieur a rendu ces dispositions inapplicables aux préfets. Cependant en Italie on distingue encore dans une certaine mesure, les préfets dits de *carrière* des préfets *politiques*.

catégories d'employés est assujettie à des examens d'admission et d'avancement, de même qu'elle est sauvegardée par des règles fixes contre le parti pris ou la pression. L'Autriche-Hongrie et la Hollande possèdent les mêmes garanties protectrices.

En un mot, la plupart des nations étrangères ont reconnu qu'il est encore plus dangereux sous le régime électif que sous celui de la monarchie absolue de laisser les services publics à la merci du pouvoir personnel.

Une société démocratique et libre doit également éviter avec soin le développement du fonctionnarisme. Il est de notoriété universelle que là où nous entretenons dix fonctionnaires, les Anglais, les Américains et les Suisses en entretiennent un seul; les Belges et les Autrichiens-Hongrois, les Italiens, les Hollandais quatre; les Prussiens et les Allemands en général, six. Cette surabondance d'agents officiels ne s'accorde plus avec notre état présent. De 1804 à 1871-1876, soit pour permettre au Prince de subvenir lui-même à tout, soit plus tard pour assurer la direction du vote, il était indispensable que le gouvernement eût sous sa dépendance le plus grand nombre possible d'agents; mais aujourd'hui la gestion du pays par le pays, en dehors de la sphère du Parlement, deviendra-t-elle vraiment effective, tant

qu'il y sera pourvu en grande partie par les fonctionnaires ? La connaissance des affaires, le discernement, la responsabilité personnelle, le zèle pour la chose publique sont-ils réalisables, si la matière elle-même et l'occasion manquent à chacun de nous ?

Déjà en 1849, M. Vivien signalait l'abus du fonctionnarisme comme un des obstacles les plus graves que rencontrait en France l'établissement régulier de la liberté(1). Depuis lors, ces abus ont pris des accroissements très considérables. En 1871, les emplois publics étaient portés au budget pour la somme de 253.328.000 fr. en 1882 ils exigeaient celle de 340.000.000 fr. Le 9 décembre 1881, le rapporteur du budget à la Chambre des députés, M. Ribot, déclarait du haut de la tribune que « les dépenses afférentes aux seuls traitements des employés de minis-

(1) On lit dans son ouvrage intitulé : *Etudes administratives*, tome II, page 177 : « L'article 22 de la loi de « finances de 1849, imposait au gouvernement la publi- « cation d'un état détaillé de tous les emplois rétri- « bués par l'État, les départements ou les communes. « Cette prescription n'a pas reçu d'exécution. Le gou- « vernement a demandé à en être affranchi, pour le « motif que la publication ordonnée n'exigerait pas « moins de cinquante volumes in-4 de six cents pages « et entraînerait, en frais de personnel et de matériel, « une dépense de 500.000 francs. L'article de la loi de « 1849 fut rapporté. »

tère venaient de s'accroître, en moins de six années, de quatre millions de francs (1). »

La plupart des peuples constitutionnels trouvent un autre correctif aux entraînements du vote dans la gratuité de beaucoup d'emplois, de ceux notamment qui ne nécessitent pas des connaissances techniques, ou ne demandent qu'un travail accessoire et passager. Certes, il est de principe fondamental, dans un État démocratique, que tout citoyen puisse avoir accès aux emplois. Mais une législation sage doit en détourner plutôt qu'y pousser la partie de la population qui n'est pas encore parvenue à un certain degré de culture et d'aisance. La chose publique, toujours si compliquée, n'a pas à attendre des services sérieux d'un mandataire resté ignorant et aux prises avec le besoin. D'un autre côté, qui ne sait combien la faveur populaire est changeante? L'élu dénué de ressources propres et à qui échoit un traitement officiel, entre en possession d'une condition nouvelle, n'a plus besoin et perd le souci de sa profession, de son métier, de sa clientèle. Toutefois, que dans un scrutin postérieur, il vienne à succomber! c'est la ruine, qu'il encourra aussitôt pour lui et pour les siens.

Faisons remarquer enfin qu'à l'étranger les

(1) Voir le *Journal officiel* du 9 décembre 1881.

émoluments et l'appareil extérieur des principaux délégués de l'autorité souveraine sont le plus généralement assez modestes. D'une part, on regarde comme défavorable à la pratique constitutionnelle que le public s'exagère la puissance de ces agents; de l'autre, on craint que des situations très enviées ne soient aussi trop instables. En Prusse, le traitement de l'*Oberpræsident* n'est que de 21.000 et de 24.000 fr.; celui de *Président de régence* de 12.000 et de 15.000 francs; celui de *Landrath* de 4.500 et de 5.000 francs. En Italie, les préfets n'ont pour appointements réglementaires que 9.000, 10.000 et 12.000 francs. En Suisse, dans les cantons où cette magistrature existe, les titulaires touchent 5.000 et 7.000 francs. Les gouverneurs civils en Russie 16.000 et 24.000 francs (1). Dans aucun des pays que nous venons d'énumérer, l'installation des représentants supérieurs du pouvoir central n'est aussi somptueuse que chez nous.

Relativement encore à cette partie de l'organisation administrative, nous conservons des idées et des errements qui ne concordent plus avec notre nouvel état politique. Ce qu'on appelle, par exemple, la représentation, était jusqu'en 1871-1876 un moyen d'ascendant utile,

(1) Ces évaluations sont données en bloc.

nécessaire même, mais une observation un peu attentive fait pour ainsi dire toucher du doigt que maintenant l'emploi de ce moyen n'aboutit guère qu'à attirer à certains de nos fonctionnaires beaucoup de difficultés.

*
* *

*Notre division territoriale et l'exiguïté de la plupart de nos communes* constituent, elles aussi, une de nos difficultés présentes dont il y a le plus lieu de se préoccuper.

Il était aussi rationnel qu'expédient, sous le régime impérial et sous le système de la candidature officielle, que nos communes fussent très morcelées. On va comprendre que cette condition suffisait, presque à elle seule, pour rendre passive et dépendante la plus grande partie du corps électoral.

Depuis 1799 jusqu'en 1876, à peu près sans interruption, c'est au chef de l'État, aux ministres et aux préfets qu'appartenait le choix des maires. Le fractionnement du territoire en plus de 30.000 communes, qui venait s'ajouter à cette prérogative et en quelque sorte la compléter, mettait au service du gouvernement un nombre énorme d'agents locaux, généralement en situation d'être écoutés et obéis. D'un autre côté, ce même fractionnement condamnant la majorité des communes à ne posséder que de

faibles ressources, il leur fallait obtenir à tout propos des subventions de l'État ou du département et dans ce but ménager le pouvoir établi, lui complaire. Enfin, comme aussi la majorité des communes n'avait que dix, douze, seize conseillers municipaux, pour la plupart sans loisirs et difficilement renouvelables, et que d'ailleurs elle ne gérait guère que des intérêts minimes, l'ordre de choses existant était assuré de rencontrer dans la plus forte portion du territoire peu d'animation et peu d'obstacles.

Les lois édictées dans ces dernières années sur les conseils généraux, sur l'organisation du Sénat, sur la presse, sur la nomination des maires, ont soustrait nos agglomérations rurales à ces causes d'inertie et de passivité. Les maires ne relèvent plus du gouvernement et sont devenus électifs. Les ministres et les préfets ne distribuent plus à leur guise les subventions de l'État et du département. La facilité et la fréquence des communications, le développement qu'a pris la presse à bon marché, le rôle politique qui a été imparti aux conseils municipaux (1), font pénétrer certaines excita-

(1) On sait que l'art. 2 de la loi organique du Sénat (2 août 1875) attribue aux conseils municipaux et à leurs délégués un rôle très prépondérant dans les élections pour le recrutement de ce grand corps de l'État.

tions jusque dans les hameaux les plus reculés.

De ces changements, il résulte que les habitants de nos campagnes qui composent environ les cinq neuvièmes du corps électoral (5.553.000), ne peuvent plus, quant au vote, être dirigés par les agents officiels, et que, d'autre part, ils n'ont pas sur place les moyens d'apprendre à se diriger eux-mêmes. Les petites communes parfaitement appropriées à l'Empire et au système de la candidature officielle, ne sont pas conciliables avec la liberté ni avec l'initiation politique et administrative qu'elle exige. Dans une telle situation, n'est-il pas à redouter que nos électeurs ruraux, reconnus jusqu'à présent comme l'élément modérateur du pays, ne soient désormais entraînés à beaucoup céder aux suggestions de l'ignorance et de la passion?

Notre morcellement territorial doit être considéré sous une autre face ; il place le législateur dans l'impossibilité d'accorder à nos communes en général des franchises très étendues.

En effet, puisque la majorité de nos agglomérations a peu d'habitants, peu de ressources propres, peu d'administrateurs disponibles, sur quels objets porteraient et à quelles fins aboutiraient les grandes franchises qui leur seraient concédées? Les seules communes dans lesquelles une certaine autonomie pourrait être

mise en pratique, sont celles qui comptent 3.000 habitants. Or, nous avons déjà indiqué que, sur un total de trente-six mille quatre-vingt-dix-sept agglomérations, nous n'en avons que mille trois cent sept dont la population atteigne ce chiffre.

Il serait facile d'écarter cette complication en assignant à nos communes rurales et à nos communes urbaines des réglementations différentes. La nature des choses elle-même semble vouloir que chacune de ces catégories ait un régime qui lui soit propre ; il tombe sous le sens qu'un village de cent cinquante habitants ne saurait être administré d'après les mêmes règles ni par les mêmes organes qu'une grande et opulente cité. Mais il n'est pas à espérer que l'opinion publique, d'ici à longtemps, accepte cette solution. L'uniformité symétrique, en matière de législation, est un de nos goûts les plus persistants et les plus répandus. Les membres de la Chambre des députés et surtout du Sénat, qui représentent un nombre bien plus considérable de petites communes que de grandes, s'exposeraient à mécontenter les premières, s'ils les soumettaient à un régime moins libéral que celui dont les secondes seraient dotées. On n'a pas oublié quelle impopularité s'attacha à certaines dispositions des lois de fructidor, an III, par lesquelles la Conven-

tion avait mutilé les communes rurales, en vue de créer la commune de canton.

D'un autre côté, on ne saurait méconnaître que l'opinion publique n'est pas moins opposée à la suppression des petites communes. Loin de nous rendre compte des préjudices politiques et matériels (1) qu'engendrent les agglomérations trop restreintes, nous avons une tendance à en augmenter encore le nombre (2). Pour porter la population moyenne de nos communes à trois mille âmes seulement, il faudrait détruire vingt-cinq mille soixante-et-une des agglomérations actuelles. Une pareille entreprise est évidemment irréalisable (3).

A l'étranger, le législateur a eu beaucoup plus égard que chez nous à la corrélation qui existe entre la constitution territoriale et le système de gouvernement.

---

(1) Non seulement les petites communes ne se prêtent pas à un certain développement de vie publique, mais encore elles sont onéreuses pour les contribuables et en général peu susceptibles d'être bien administrées.

(2) Depuis 1876 jusqu'en 1881, le nombre des petites communes s'est accru de quarante-et-une. (Voir le rapport du ministre de l'Intérieur au Président de la République, en date du 7 août 1882 sur le dénombrement de 1881).

(3) On verra plus loin que l'érection du canton en centre administratif paraît être un des meilleurs moyens de combler la lacune très grave qui résulte du morcellement excessif de nos communes.

Les petites communes abondent en Angleterre, en Amérique, en Suisse, en Allemagne, en Autriche-Hongrie; mais ces cinq États se sont préservés des mauvais effets du morcellement, en ayant recours à des régimes distincts pour les agglomérations rurales et pour les agglomérations urbaines. Dans les *Vestries* anglais, dans les *Townships* américains, dans les communes rurales de la plupart des cantons suisses, l'assemblée de tous les habitants ou du moins de tous les domiciliés majeurs tient lieu de conseil municipal. Dans les communes rurales prussiennes, la partie rudimentaire de l'administration, la désignation du maire, la création et la répartition de certains impôts, le vote de certains travaux, sont remis à l'assemblée des habitants ; au-dessus de cette assemblée, le conseil cantonal, le bailliage règle les affaires d'un ordre collectif et forme un premier degré de recours et de tutelle. En Autriche-Hongrie, la représentation des communes rurales comprend à la fois les élus et une partie des contribuables. Un statut spécial délibéré par la diète de la province et approuvé par l'empereur-roi, fixe le régime de chaque agglomération.

A la faveur de cette grande *accessibilité* de leurs gestions, les petites communes des États ci-dessus indiqués, ne demeurent étrangères

ni à l'éducation ni à l'apprentissage constitutionnels.

L'administration des villes, dans ces mêmes contrées, est moins diffuse et plus autonome, en sorte qu'elle peut, elle aussi, occuper amplement les activités locales, les éclairer et les satisfaire.

La Belgique, la Hollande et l'Italie n'ont qu'une même législation pour toutes leurs communes; mais les petites agglomérations, dans ces trois royaumes, étant rares, elles n'y entravent pas, comme chez nous, le fonctionnement de l'appareil politique. En Italie, le gouvernement est autorisé, pour une certaine période de temps et sous certaines réserves, à réunir entre elles, d'office et par simple décret, les communes de faible population, qui sont limitrophes (1).

Dans presque toute l'Europe ainsi que chez les Américains du Nord, les capitales ont un régime qui leur est propre et dont le but principal est de défendre les institutions de l'État auxquelles elles servent de siège. Les moyens adoptés pour atteindre ce but, diffèrent selon la nature et le degré des périls qu'on prévoit. Ainsi en Angleterre où la métropole renferme près de quatre millions d'habitants, mais

(1) Loi du 20 mars 1865.

où en même temps le cens électoral existe encore, on juge que la Couronne et le Parlement sont indépendants et en sûreté dans leur populeuse résidence, grâce surtout à l'éparpillement des pouvoirs locaux et à leur continuel renouvellement. On conçoit que ces deux conditions empêchent le Lord-Maire, l'assemblée communale de la city (*Common-Council*), la commission métropolitaine (*Metropolitan board of Works*), les innombrables conseils et comités de l'agglomération londonienne (*Vestries, district boards, specials boards*) d'entrer en lutte avec les pouvoirs de l'État, et d'autre part elles répandent dans tous les rangs une certaine aptitude à discerner, à bien voter et à bien agir (1).

---

(1) Voici comment peut se résumer, à grands traits, le régime administratif de Londres :

Ce régime comprend trois organismes distincts :

1° Celui qui est propre à la *Cité;*

2° Celui qui se rapporte au surplus de l'agglomération londonienne ;

3° Celui qui embrasse les intérêts communs de la métropole tout entière.

A l'administration de la *cité* sont préposés le *Lord-Maire*, les *Aldermen*, au nombre de 24, le *Common-Council*, qui compte, outre les aldermen, 206 membres, le *Recorder*, le *Remembrancer*, le *Chamberlain*.

Le Lord-Maire, élu tous les ans, représente la Cité, il rend la justice, assisté du Recorder, il est le chef de la police, il fait partie du conseil privé de la Couronne, etc.

En 1792, les fondateurs de la liberté américaine crurent sage de choisir pour centre de l'Union, non pas New-York, Boston ou Philadelphie, mais une petite ville de création nouvelle, Washington, qui, par exception, devait n'avoir aucune autonomie et dépendre entièrement des autorités fédérales. En Suisse, Berne ne compte que 36.000 habitants. En Belgique, en Hollande,

---

Les Aldermen sont élus à vie; ils remplissent les fonctions de juges de paix, *magistrates*; ils contrôlent les finances et ils sont membres du common-council.

Le common-council, renouvelé tous les ans, gère les affaires de la Cité.

Le Recorder, magistrat élu à vie par les aldermen, seconde le lord-maire dans l'administration de la justice.

Le Remembrancer surveille les actes du Parlement de manière à empêcher qu'il ne soit porté atteinte aux droits de la Cité.

Le Chamberlain est trésorier et comptable.

Le corps électoral est formé : 1° des membres de 76 corporations ou compagnies de métiers (*Livery-companies*) ; 2° des *Freemen-house holders,* hommes libres occupant une maison dans la Cité.

Toute la partie du territoire de Londres, qui est en dehors de la Cité, est administrée par trente-huit *Vestries* ou assemblées paroissiales. Les Vestrymen sont au nombre de 3.000 environ et leur mandat est de trois ans. Ils élisent tous les ans des comités permanents ou bureaux, qui pourvoient quotidiennement à tous les services publics, au culte, à l'éducation, à l'assistance, à l'éclairage, à la propreté et à l'hygiène, aux construc.

en Italie, en Prusse, en Autriche-Hongrie, outre que les capitales ne sont pas très peuplées et que l'électorat est subordonné à des conditions de cens ou de capacité, la décentralisation administrative retient et dissémine à l'intérieur la plus grande partie des forces vives du pays. Dans toutes les métropoles, c'est ou l'autorité judiciaire ou le gouvernement lui-même qui a en mains la police proprement dite, la police de

---

tions et réparations, à la fixation de l'assiette de l'impôt aux mesures contre les incendies, etc.

Enfin, pour régler certains interêts supérieurs, communs à la métropole tout entière, le *Metropolis local Management Act* de 1855 a institué un organe nouveau spécial, le *Metropolitan board of Works*. Ce conseil, composé de 45 membres et d'un président rétribué, est élu, dans des proportions que l'Act de 1855 détermine, par le *common-council* de la Cité, par les *Vestries* ou les *district boards*; il se renouvelle tous les trois ans et par tiers, chaque année.

A l'origine, le Metropolitan board of Works avait été créé en vue surtout d'assurer l'exécution des travaux relatifs aux eaux et aux égouts. Mais depuis 1855, quatre-vingt-dix-huit actes du parlement sont venus d'année en année augmenter ses pouvoirs et lui remettre la gestion de la plupart des intérêts de Londres, qui ont un caractère de généralité. Aujourd'hui, ses attributions embrassent non seulement le service des eaux et égouts, mais encore tous les travaux qui concernent les ponts, les quais, les parcs, les artères et rues principales, les logements insalubres, les théâtres, etc. C'est encore le Metropolitan board of Works qui fixe les alignements, qui statue sur le nom des rues, qui surveille les industries dangereuses, etc.

sûreté, et qui dispose de la force publique (1).

A Paris, les ministres et le préfet de police restent heureusement en possession de ces attributions essentielles; mais les deux millions deux cent soixante-neuf mille habitants que réunit notre capitale, n'ont pour tout organe de représentation communale qu'un conseil de quatre-vingts membres qui forme aussi le conseil général de la Seine, se borne à délibérer, à décider, à contrôler et ne prend aucune part à ce qui concerne l'exécution. Inférieure, sous ce dernier rapport, aux autres conseils locaux (2) et cependant l'élue d'un collège de plus de quatre cent mille citoyens, cette assemblée se trouve sans cesse excitée par le contraste existant entre son origine et son rôle, à sortir irrégulièrement de sa sphère et à entreprendre sur les pouvoirs de l'Etat. A son tour, la population, comme étouffée dans ces cadres trop étroits, n'a pas la faculté d'acquérir sur place quelque esprit pratique, de s'occuper de ses

(1) A Londres par exception et pour la Cité seulement, le lord-maire est chef de la police; mais le ministre de l'intérieur a sous ses ordres, pour assurer la tranquillité de la grande ville, une force de 10.000 hommes.

(2) Tous les autres conseils municipaux nomment aujourd'hui les maires et adjoints; les conseils généraux nomment une commission permanente qui concourt à certaines mesures d'exécution.

affaires usuelles et quotidiennes. De là, par une conséquence logique, tant d'entraînements et d'exagérations. D'un autre côté, la centralisation administrative en réservant aux ministres la plupart des nominations aux emplois et des révocations, pousse continuellement vers ces détenteurs du crédit et de la puissance des flots d'intéressés, les ambitieux, les impatients. A ces flots vient s'ajouter la masse, sans cesse renouvelée et encore plus redoutable des ouvriers de toute provenance qu'attire l'immense chantier. Enfin, la cherté des loyers et le mode lui-même des constructions séparent les classes, les parquent les unes et les autres dans des quartiers spéciaux, et ne leur permettent pas d'entrer en contact. Si l'on veut bien réfléchir un instant sur ces traits généraux du régime de Paris, et penser spécialement que le vote, désormais tout à fait libre, s'y exerce par le suffrage universel après six mois ou un an de résidence (1), pourra-t-on se défendre d'une profonde et patriotique angoisse ?

* * *

Il faut encore citer, parmi les services administratifs qu'il serait urgent de mettre en har-

(1) Loi du 7 juillet 1871.

monie avec nos institutions nouvelles, celui de l'enseignement en général.

Lorsque le vote était ou réservé à la classe aisée, ou guidé par le gouvernement (1814-1876), on pouvait, jusqu'à un certain point, regarder ce service comme intéressant moins l'État que les particuliers, et on s'explique qu'il n'ait reçu des Chambres que des allocations restreintes. Il y avait même lieu, durant la période dont il s'agit, de ne pas s'étonner que beaucoup de personnes vissent dans la diffusion de l'instruction un danger pour le système de la candidature officielle, et par conséquent une atteinte indirecte portée, au moins éventuellement, à l'ordre de choses établi.

Depuis le plein avènement de la liberté et l'émancipation du suffrage universel, l'éducation, au contraire, et surtout l'éducation du peuple, est devenue en quelque sorte la force qui, à la fois, ajuste et dirige tous les ressorts du pouvoir. Selon que la majorité des électeurs est capable ou incapable de voter avec discernement et prévoyance, il doit forcément nous échoir une composition satisfaisante ou défectueuse des assemblées politiques et des conseils locaux, c'est-à-dire le bien ou le mal à l'intérieur et à l'extérieur, la prospérité ou la déchéance.

A cette application effective et toute nouvelle

de la souveraineté nationale correspond une nécessité toute nouvelle aussi : désormais l'enseignement doit être le principal objet de la sollicitude publique, l'objet des plus larges sacrifices et des plus pressants efforts.

C'est donc sagement que le législateur, depuis 1871, a porté le budget de l'instruction publique de vingt-quatre à cent trente-deux millions de francs, qu'il a rendu l'enseignement primaire obligatoire, qu'il a étendu le programme de cet enseignement, amélioré le sort des instituteurs, multiplié les écoles, facilité aux plus pauvres la fréquentation des classes. Mais il a obéi à des circonstances du moment et à des vues étroites de parti, plutôt qu'il n'a servi les intérêts vrais du pays et de la démocratie, en conservant, en augmentant même beaucoup la centralisation du personnel enseignant et de la gestion scolaire (1). Autant l'État avait besoin d'exercer sur ce service

(1) Il ne faut pas oublier que non seulement les instituteurs forment un personnel entièrement centralisé, mais qu'ils sont encore secrétaires de mairie dans le plus grand nombre des communes. L'effet, à peu près inévitable de ces deux conditions, est qu'ils se trouvent bon gré mal gré, mêlés aux luttes électorales. Or, on a vu combien tous nos gouvernements, depuis 1814, ont eu à regretter que l'ingérence des fonctionnaires dans les élections soit venue plus ou moins fausser la pratique du régime constitutionnel.

un contrôle très vigilant et très efficace, autant il devait se garder de l'absorber et d'en faire une sorte de monopole. Pour l'instruction primaire notamment, aujourd'hui que la plupart de nos trente-six mille quatre-vingt-dix-sept communes ont déjà ou vont avoir au moins deux écoles, n'est-il pas matériellement impossible que, dans chaque département l'inspecteur d'académie, et dans chaque arrondissement l'inspecteur primaire suffisent pour diriger les instituteurs et les institutrices, surveiller l'enseignement, pourvoir aux affaires quotidiennes? Non seulement l'extension considérable donnée aux établissements, mais encore la mise à exécution de l'obligation scolaire et de toutes les mesures s'y rattachant (1) impliquaient comme conséquence de rigueur une certaine décentralisation du service. Si les particuliers avaient été réellement associés à l'œuvre de l'éducation populaire, nul doute que les progrès de cette œuvre ne fussent aujourd'hui beaucoup plus rapides (2). L'intervention

---

(1) Loi du 16 février 1881 et du 28 mars 1882.

(2) « La statistique des conscrits nous apprend que « chaque année malgré tous nos efforts, nous ne gagnons « sur le nombre des illettrés que 1 0/0! Un pour « cent, voilà tout notre gain!... il y a encore 15 0/0 à « gagner pour que tous nos conscrits puissent être

du pays dans les gestions scolaires aurait eu un autre avantage, celui de créer un nouveau sujet d'activité civique tout spécialement propre à intéresser et à occuper les hommes de bonne volonté, à répandre le goût de la chose publique, à rapprocher les classes. Avons-nous besoin de répéter combien de tels soucis et de telles mœurs nous sont devenus nécessaires ? On objectera peut-être les périls que pouvaient susciter les idées rétrogrades; nous répondrons que c'est la condition propre des sociétés démocratiques et libres de n'avoir pas à redouter ces idées, et tout au contraire de pencher naturellement vers les hardiesses excessives et même vers la licence.

En Angleterre, la loi du 7 août 1870 a réorganisé et très notablement développé le service de l'instruction primaire. Aux termes de cette loi, l'Etat, par l'entremise de l'*Education department* et de ses agents, surveille les écoles, les subventionne, s'efforce de les améliorer d'année en année; mais c'est un pouvoir local, le *School-board*, élu par les contribuables, qui nomme et révoque les instituteurs et institutrices, gère les établissements, fixe les taxes à payer, décide si

---

« considérés comme sachant lire. » (Discours du ministre de l'instruction publique, à l'Association philotechnique de Paris. — Juillet 1882).

la fréquentation scolaire sera obligatoire, etc.(1).

Du jour où la République américaine a reçu l'existence, ses assemblées et ses chefs n'ont pas cessé de mettre en pratique ces suprêmes recommandations de Washington : « Favorisez, « comme un objet de première nécessité, les « institutions ayant pour but la diffusion de « l'éducation. Plus la forme du gouvernement « donne d'empire à l'opinion publique, plus il « est essentiel que cette opinion soit éclairée. » On évalue à environ cinq cent millions de francs les sacrifices que l'Union consacre annuellement aux écoles. La plupart des Etats ont édicté depuis longtemps la gratuité et l'obligation scolaires. Dans chaque commune, un comité élu, ou par les pères de famille, ou par tous les habitants majeurs (*Prudential committee, committee of trustees*), construit et entretient les établissements, choisit le personnel enseignant, surveille les classes, rend compte des résultats obtenus. En dehors de ce comité, le surintendant des écoles, assisté d'inspecteurs, contrôle le service, au nom de l'État, veille à

(1) Le système du *vote cumulatif* préside en Angleterre à l'élection des *school-boards*. Chaque contribuable a autant de votes qu'il y a de membres à élire, et il peut, ou les donner tous à un même candidat, ou les distribuer comme il lui plaît entre les divers candidats.

l'exécution des lois et règlements, poursuit les perfectionnements désirables, etc.

En Suisse, l'instruction et l'éducation ne sont ni moins en honneur ni moins répandues. Dans chaque localité, des comités élus administrent les écoles, avec le concours et sous le contrôle d'une autorité cantonale technique.

En Prusse, depuis la loi de février 1872, le gouvernement a de plus en plus attiré à lui l'enseignement primaire; il exerce sa direction sur cet enseignement à l'aide de trois organes : le *Kreisschulinspector*, le *Regierungschulrath* et le *Provinzialschulrath*. Toutefois, des commissions locales et scolaires, nommées généralement soit par les assemblées d'habitants, soit par les conseils communaux (*Schulvorstand*, *Schuldeputation*) prennent soin des établissements, président aux examens annuels, etc.

L'Autriche-Hongrie est, quant à la diffusion de l'instruction, moins avancée que la Suisse, la Prusse et même que la France. La loi du 14 mai 1869 a introduit, il est vrai, l'obligation scolaire dans les diverses provinces de la Monarchie; mais elle n'a encore reçu qu'une exécution partielle. Cette exécution, ainsi que tout ce qui concerne le service des écoles est confié, tant en Autriche qu'en Hongrie, aux autorités administratives locales et à des inspecteurs relevant de l'Etat.

En Belgique, en Hollande et en Italie, les conseils municipaux nomment et révoquent les instituteurs et institutrices et entretiennent les écoles, tandis que le pouvoir central, représenté par des inspecteurs et des conseils spéciaux, contrôle le service, assure l'observation des règlements, stimule le progrès, etc.

En un mot, à peu près partout, en Europe comme en Amérique, on cherche à concilier, dans le régime de l'instruction publique, l'action locale avec l'action de l'Etat, et, en particulier pour l'instruction primaire, à rendre cet ordre d'enseignement à la fois obligatoire et universel. A peu près partout également, on se préoccupe, chaque jour davantage, des moyens de prolonger les bienfaits de l'école au-delà de l'âge de douze ans, de telle sorte que la conscience et le jugement puissent recevoir une véritable culture et plus tard exercer une sérieuse influence sur la conduite et le vote lui-même (1).

Ainsi, et en résumé, tous les États que nous venons de passer en revue, non seulement sont parvenus à faire concorder leur système admi-

(1) A ce point de vue, les écoles de *perfectionnement* qui tendent à se généraliser en Allemagne, en Autriche et en Suisse méritent d'être étudiées attentivement.

nistratif avec leur système politique, et peu à peu à acquérir les facultés, à contracter les mœurs qu'exige le gouvernement constitutionnel ; mais encore ils réussissent à parer aux dangers de la liberté.

Chez nous, au contraire, le pouvoir depuis 1814, s'étant cru en droit de diriger les élections, il nous a fallu ne toucher qu'avec une extrême réserve à l'organisation unitaire et autoritaire de l'an VIII. Or comme, en 1871-1876, le suffrage universel a été tout à coup émancipé, il arrive aujourd'hui que nos mœurs ne sont pas en rapport avec nos droits et que les principaux rouages de notre appareil officiel, dépareillés et disparates, ne peuvent plus fonctionner que d'une façon irrégulière et, en quelque sorte, négative.

# TROISIÈME PARTIE.

## LES RECTIFICATIONS NÉCESSAIRES.

« Si le législateur, se trompant
« dans son objet, consacre un prin-
« cipe différent de celui qui naît
« de la nature des choses, l'État
« ne cessera d'être agité jusqu'à
« ce qu'il soit détruit ou changé
« et que l'invincible nature ait
« repris son empire. »

J.-J. ROUSSEAU.

## CHAPITRE PREMIER.

### DES CONDITIONS DANS LESQUELLES DOIT SE RÉALISER LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE.

Étant données, d'une part, les institutions qui nous régissent, de l'autre, nos habitudes et nos mœurs, comment faire cesser les nombreuses discordances et conjurer les périls, sur lesquels nous venons d'appeler l'attention (1)?

---

(1) Dans le programme du concours relatif à la décentralisation administrative, à l'occasion duquel le présent ouvrage a été couronné, l'Académie des sciences morales et politiques avait exprimé le vœu que : « les « concurrents fussent conduits à l'examen des amélio- « rations dont est susceptible notre organisation com- « munale et départementale, *en l'état de nos mœurs, de « nos habitudes et des institutions qui nous régissent.* »

Nous n'hésitons pas à affirmer que, renfermé strictement dans ces termes, le problème est insoluble.

Si depuis 1789, et surtout depuis 1814, nous avons tant souffert de l'instabilité politique, c'est précisément que nous nous sommes obstinés à ne pas changer nos habitudes et nos mœurs, tandis que nous changions de fond en comble les parties les plus essentielles de nos institutions. De jour en jour, notre système politique, dans son ensemble, est devenu plus libéral, et en même temps nos mœurs n'ont pas cessé de nous porter vers l'abstention et l'irresponsabilité individuelles en matière d'affaires publiques, vers l'unité et vers l'excès dans l'exercice du pouvoir. En 1848, cette antinomie s'est manifestée avec une impétuosité irrésistible qui eût dû dessiller tous les yeux. Par l'établissement du suffrage universel, la démocratie avait brisé les derniers liens qui ralentissaient sa marche; quel usage fit-elle aussitôt de ce triomphe inattendu? Elle se précipita dans les bras de l'héritier de l'Empire, qui rapportait les lois de 1799 et de 1804.

Actuellement, à en juger par les résultats du plus grand nombre des élections, il semble que nous nous soyons attachés à la forme républicaine; quels sont cependant nos doctrines et nos goûts les plus accrédités pour ce

qui regarde l'organisation politique et administrative? Dans l'État, nous souhaitons un pouvoir central qu'on ait toute faculté de contrôler et de critiquer, mais qui soit doté des plus amples attributions et que, par conséquent, on croie *fort*. Dans la commune et dans le département, nous voulons des maires et des préfets qu'on soit en droit également de censurer à discrétion, mais qui pourvoient eux-mêmes, sinon à la solution, du moins à l'instruction et à l'expédition de toutes les affaires usuelles, qui évitent aux particuliers les dérangements, les labeurs, les soucis, les responsabilités, qui les dispensent de toute concession d'idées et de tous rapprochements personnels et sociaux. Évidemment une telle manière de concevoir et de pratiquer le gouvernement du pays par le pays est inconciliable avec la nature des choses, et on a vu que, parmi tous les peuples libres, nous sommes le seul chez lequel elle existe.

D'où provient cette anomalie dont nous n'avons pas conscience? Les constatations, que nous avons relevées dans la première et dans la seconde partie de cet ouvrage, l'ont expliqué surabondamment.

Depuis la chute du premier Empire, les intérêts politiques, qui ne déterminent que des collaborations peu nombreuses et ne portent que sur des sujets relativement élevés, ont seuls

reçu l'affranchissement constitutionnel. Les intérêts administratifs, qui, eux au contraire, touchent l'universalité des citoyens et se prêtent spécialement à occuper, à instruire, à rapprocher, sont demeurés enfermés dans les cadres et assujettis aux procédés de gestion qu'avaient créés ou plutôt renouvelés les lois de pluviôse an VIII; il s'en est suivi que notre éducation libérale n'a pas pu et ne peut pas encore se faire, faute d'instruments et de matériaux.

A l'Étranger, où le regard de l'observateur n'est pas troublé, comme il l'est chez nous, par l'esprit de parti et les considérations personnelles, on aperçoit très clairement cette grave lacune.

« Les formes politiques, écrivait il y a quelques années M. Herbert Spencer, ne sont pas « indifférentes; mais elles ne valent que ce que « vaut le peuple qui les adopte.... Le préjugé de « la nation française est de croire à la toute-« puissance des formes politiques et d'oublier « qu'il faut perfectionner le citoyen avant les « institutions ou du moins en même temps « qu'elles. »

Dans son livre sur l'instruction du peuple, M. de Laveleye s'est fait d'une autre manière l'interprète de la même pensée : « .... Certains « peuples s'imaginent que pour fonder la répu-

« blique et la liberté, il suffit de proclamer l'une « et de décréter l'autre. On renverse un gouver- « nement, on vote une nouvelle constitution, « on adopte des emblèmes républicains, on « change le nom des rues, une devise égalitaire « est inscrite au fronton des monuments ; et « puis, si des résistances se rencontrent et si les « dissidences s'accentuent, on crie à la trahison, « on accuse la réaction ! »

Nous-mêmes, quand nous consentons à nous élever au-dessus de nos intérêts contingents et de nos dissensions journalières, nous ne méconnaissons pas le vice capital de notre organisation générale et locale.

M. Lanfrey, qui fut un des publicistes les plus remarquables du parti républicain, a laissé à ce sujet une page saisissante : « La centralisation « à la base et la liberté au sommet, tel est le « plan uniforme de nos conceptions politiques, « de quelque opinion qu'elles procèdent. C'est « à ce contre-sens qu'on doit principalement « attribuer la caducité précoce dont le régime « constitutionnel a été atteint en France. De « là, ce dépérissement mystérieux, inexplica- « ble, qui se dissimulait sous les apparences « les plus brillantes, qui était signalé par les « moins clairvoyants, et dont personne ne « savait pourtant pénétrer ni l'origine ni la « vraie nature. Aujourd'hui, à force d'y songer,

« on est presque arrivé à comprendre, qu'avec « des individus annihilés par une administra- « tion qui partout se substitue à leur activité « sous prétexte de les dispenser de la pénible « obligation de faire leurs propres affaires, les « plus belles institutions demeurent stériles.

« Le régime constitutionnel vit surtout de « mouvement intérieur; or la centralisation ne « se développe qu'aux dépens de ce mouvement. « Plus ses attributions s'étendent, plus on voit « augmenter l'inertie de la nation et, par suite, « l'immobilité du gouvernement, à moins qu'il « ne se jette dans les grandes entreprises mili- « taires, remèdes souvent pire que le mal...

« ... Aussi, les esprits, qui ont médité sur les « dernières phases de notre histoire, jugent « généralement que, pour fonder en France la « liberté avec quelque chance de durée, il ne « suffit pas de donner une tribune à quelques « beaux diseurs, il faut intéresser directement « au maintien des institutions, la grande « masse des citoyens. Ce résultat, on ne peut « se flatter de l'avoir obtenu en leur reconnais- « sant une part de souveraineté infinitésimale « et pour ainsi dire abstraite; ce qu'il leur faut, « c'est une participation active et personnelle « à toutes les affaires qui les touchent et qui « sont à leur portée...

« ...Ce qui fait qu'il y a si peu de gens chez

« nous pour s'intéresser à la chose publique, « c'est qu'il n'y a pas à proprement parler de « chose publique. Les biens que ce mot désigne, « l'administration est habituée à les considérer « comme sa propriété. Le Code civil dit cepen- « dant, au chapitre de la tutelle, que tous « les biens du mineur lui seront rendus à « l'époque de sa majorité (1). »

En 1862, dans une lettre qui fut rendue publique, le représentant lui-même de l'ancienne monarchie, M. le comte de Chambord, déclarait « que le régime représentatif, essayé en 1814, avait échoué pour une raison très-simple: *le pays qu'on cherchait à faire représenter n'était organisé que pour être administré.* »

C'est à l'empereur Napoléon III personnellement qu'on attribue le préambule suivant d'un des décrets par lesquels il inaugura son règne (2) : « Attendu qu'on peut gouverner de « *loin*, mais qu'on n'administre bien que de « *près*, qu'en conséquence autant il importe de « centraliser l'action politique, autant il est né- « cessaire de décentraliser l'action purement « administrative. »

Avant M. Lanfrey, avant M. le comte de Chambord et Napoléon III, M. Guizot avait

(1) *Etudes et portraits politiques.*

(2) Décret du 25 mars 1852.

déjà écrit en 1849 : « ... On parle beaucoup « de la centralisation, de l'unité administra- « tive : elle a rendu d'immenses services à la « France ; nous garderons beaucoup de ses « formes, de ses règles, de ses œuvres. Mais « le temps de sa souveraineté est passé ; elle « ne suffit plus aujourd'hui aux besoins domi- « nants, aux périls pressants de notre société. « Ce n'est pas au centre seul, c'est partout « qu'est aujourd'hui la lutte ; partout attaqués, « il faut que les principes essentiels de la mo- « rale, les bases de la société soient partout « défendus, et c'est trop peu pour les défendre « que des fonctionnaires et des ordres venus « du centre, même soutenus par des soldats... »

Dans ces dernières années, personne n'a signalé aussi fortement que M. Jules Simon les dangers de nos procédés de gouvernement et d'administration. Nous extrayons de son ouvrage intitulé : « *La Liberté politique* », un fragment qui résume tout ce qu'on peut écrire de plus décisif sur la nécessité de réformer notre système communal et départemental : « ... Il n'y n'aura de liberté en France, que « quand il y aura des hommes ; il n'y aura « des hommes que quand il y aura des com- « munes ; il n'y aura des communes que quand « on aura réellement, efficacement décentralisé. « Il faudrait écrire cette maxime de tous les

« côtés, et la mettre au commencement et à la « fin de tous les discours. Il faudrait surtout la « mettre dans nos lois et dans nos actions; « c'est le seul moyen d'en finir une bonne fois « avec le communisme. »

On pourrait multiplier les citations qui témoignent des mêmes vues. En lisant certains passages des livres ou des discours de MM. de Tocqueville, de Broglie (Victor), Vivien (1), Odilon Barrot, Prévost-Paradol, de Rémusat, Léonce de Lavergne, Le Play, Louis Blanc, Laboulaye, Leroy-Beaulieu, on est étonné de reconnaître que ces hommes d'État ou ces écrivains, d'origines et de tendances si diverses, ont tous réclamé la décentralisation administrative.

L'Autriche-Hongrie et l'Italie sont en Europe les deux grands pays parvenus le plus récemment à la liberté. L'un et l'autre ont eu garde de prétendre, comme nous, ne pas se départir de leurs vieilles habitudes de passivité et d'irresponsabilité; ils ont compris que leur

(1) M. Vivien avait été, au début de sa carrière, un partisan décidé de la centralisation. Dans ses dernières années, il jugeait, au contraire, que le maintien de ce système était incompatible avec la pratique régulière de la liberté, et il avait entrepris un grand ouvrage sur les réformes à apporter à notre organisation administrative.

nouvel état politique impliquait de nouvelles dispositions d'esprit et de nouvelles pratiques quotidiennes, et c'est pour les susciter qu'en bas, ils ont décentralisé les gestions communales et provinciales, pendant qu'en haut, ils installaient les Chambres législatives et tous les autres ressorts de l'appareil constitutionnel.

Aucune amélioration ne s'impose donc à nous, d'une manière plus impérieuse, que celle qui consisterait à établir la concordance et l'harmonie entre notre administration et notre gouvernement, entre nos mœurs et nos lois fondamentales.

* * *

Mais si, éclairés enfin par les enseignements du passé et par les difficultés chaque jour croissantes du présent, nous nous décidions à réaliser cette grande amélioration, saurions-nous procéder avec méthode? Tiendrions-nous compte de certains obstacles, de certains dangers très graves, inhérents à la question? Selon une coutume qui nous a été tant de fois fatale, ne passerions-nous pas d'un extrême à un autre extrême, ainsi que le demandent déjà le parti radical et les autonomistes du conseil municipal de Paris ?

A en juger par les idées dont une partie du public est imbue, et par les lois spéciales qui

ont été édictées depuis 1871, nous aurions à nous préserver de trois principaux sujets d'erreurs, aussi périlleux les uns que les autres :

1° Nous ne distinguons pas généralement, la *décentralisation politique* de la *décentralisation administrative.*

2° Nous sommes disposés à modifier nos lois administratives, sans avoir égard ni à notre système électoral qui ouvre les gestions publiques même aux plus ignorants, ni à notre constitution territoriale qui empêche la plupart de nos communes d'avoir une vie locale quelque peu sérieuse et autonome.

3° Nous n'apercevons pas davantage que ces mêmes lois administratives, telles que nous les avaient léguées les gouvernements antérieurs, formaient un mécanisme complet; et qu'en changeant *isolément*, certains rouages de ce mécanisme, comme nous l'avons fait depuis peu, nous ne pouvions aboutir qu'à dépareiller, qu'à désorganiser l'ensemble.

Quant au premier point, le lecteur doit maintenant savoir que la *décentralisation politique* et la *décentralisation administrative* se rapportent à des sujets, et conduisent à des résultats tout opposés entre eux. La *décentralisation politique* enlève à l'État des attributions qui lui sont indispensables pour qu'il puisse

assurer son existence, faire exécuter les lois, sauvegarder les finances publiques etc. La *décentralisation administrative*, au contraire, le décharge de labeurs et de responsabilités qui ne lui sont d'aucun avantage, et en même temps elle donne aux particuliers les moyens de pratiquer le gouvernement du pays par le pays et de se former à ce gouvernement.

De cette double définition ressort une règle essentielle, à savoir : que plus un peuple devient démocratique et libre, plus il a besoin à la fois de *centralisation politique* et de *décentralisation administrative* : de celle-ci, pour que ses citoyens apprennent à voter et à se conduire; de celle-là, pour que ses lois soient respectées et que ses intérêts généraux prospèrent. Si, au lieu de se conformer à cette règle, le législateur multipliait les occasions de relâchement et d'erreur, sans obtenir d'autre part que chacun fût plus soucieux de ses devoirs et émît son suffrage avec plus de clairvoyance, comment éviterait-on que, de jour en jour, le pouvoir exécutif n'eût plus de peine à bien remplir sa tâche et le pouvoir délibérant, plus de peine aussi à se bien recruter? Malheureusement, il est à craindre, on l'a vu déjà, que nos lois communales et départementales de 1871, 1876 et 1882 n'aient, en partie au moins, l'une et l'autre de ces conséquences. Ces lois, en effet, ont été

des mesures de *décentralisation politique* plutôt que de *décentralisation administrative*. La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, en laissant l'État et son délégué, le préfet, responsables dans toutes les affaires départementales, qu'elle soustrayait cependant à leur décision pour les attribuer à celle du conseil général, les lois du 12 août 1876 et du 28 mars 1882, en ôtant au gouvernement la nomination des maires et adjoints, et en ne lui ménageant pas de quelque autre manière, dans la très grande majorité des communes, l'exercice de ses droits de surveillance et de redressement, ont beaucoup compliqué le rôle des ministres, des préfets et des maires, beaucoup débilité le service public, sans donner au pays ni plus de participation effective au règlement quotidien de ses affaires, ni plus d'éléments d'éducation civique et de préparation électorale.

Il ne serait pas moins dommageable de vouloir modifier notre système administratif d'une façon brusque et symétrique. Supposons que, dans l'état d'inexpérience où se trouve encore une partie très notable du suffrage universel, le législateur adoptât tout à coup une décentralisation administrative semblable à celle qui existe chez les peuples protégés par la représentation ou des intérêts, ou des capa-

cités, ou des droits héréditaires du Prince, chez les Anglais, les Belges, les Hollandais, les Italiens, les Allemands, les Autrichiens-Hongrois, qu'adviendrait-il? Sans aucun doute, et pendant de longues années, beaucoup de nos conseils municipaux feraient un usage peu éclairé de leurs nouvelles prérogatives. Tantôt ils négligeraient ou refuseraient de voter les crédits qu'exigent certains intérêts supérieurs, tels que l'instruction, le culte, la voirie, l'hygiène, etc.; tantôt, au contraire, ils tomberaient dans la prodigalité et ils épuiseraient la matière imposable; ici, ils ne se préoccuperaient que du point de vue électoral, dans le choix ou la révocation des employés et agents; là, ils se serviraient de leur indépendance pour combattre et entraver l'ordre de choses établi. D'un autre côté, comme le plus grand nombre de nos communes ne comptent pas chacune 1.000 habitants, qu'elles sont pauvres, que leurs conseils municipaux ne sont composés que de dix, douze, seize membres, difficilement renouvelables, la plupart des franchises qu'obtiendraient ces communes, resteraient sans objet, sans application, et n'aboutiraient souvent qu'à entretenir des tyrannies locales. La décentralisation administrative n'a pu donner lieu à de pareils effets chez les divers peuples que nous avons cités plus haut. Outre que ces

peuples, répétons-le, sont plus garantis que nous par le système électoral, chez les uns, les Belges, les Hollandais, les Italiens, il ne se rencontre qu'une quantité restreinte de petites communes; chez les autres, les Anglais, les Allemands, les Autrichiens-Hongrois, le régime particulier des agglomérations rurales, limite le champ d'activité de ces agglomérations, et, il associe à la gestion la généralité des intéressés. Ces deux dispositions suffisent pour prévenir les abus ou les erreurs graves. Mais, objectera-t-on, est-ce que la décentralisation administrative n'est pas pratiquée avec succès dans l'Union américaine et dans la Confédération Helvétique, qui, toutes les deux et comme nous, possèdent le suffrage universel et beaucoup de petites communes? Nous répondrons que dans ces deux États, l'instruction générale et cette instruction spéciale qui a trait aux affaires publiques, sont plus répandues que chez nous, qu'ils n'ont pas nos antécédents monarchiques ni nos mœurs d'inaction et d'irresponsabilité, que le principe de leurs gouvernements n'est pas contesté et n'a pas besoin d'être défendu, que la forme fédérative facilite beaucoup le fonctionnement de leurs autonomies communales et provinciales, qu'enfin, eux aussi, ont des réglementations distinctes pour leurs agglomérations

urbaines et pour leurs agglomérations rurales.

Il résulte de ces faits et de ces comparaisons que le législateur, chez nous, serait obligé de proportionner la décentralisation administrative à la capacité électorale du *grand nombre*, et d'avoir tout spécialement égard à l'exiguïté de la majeure partie de nos communes ainsi qu'à l'état présent de nos mœurs. La réforme administrative, pour le moment, loin de tendre à affaiblir l'autorité souveraine, loin de restreindre ses facultés de contrôle et de redressement, ne devrait avoir d'autre but que de l'exonérer des responsabilités d'ordre purement local et de multiplier, au profit des particuliers, les sujets et les occasions de sollicitude, de concours, d'entente mutuelle.

Enfin, il convient de montrer les inconvénients de la méthode d'après laquelle nous croyons pouvoir remanier, séparément et sans vues d'ensemble, certaines parties de notre système administratif.

Pour ne citer que des exemples récents: nous avons rétabli, par la loi du 12 avril 1871, l'électivité du conseil municipal de Paris, tout en laissant subsister, dans ses autres parties essentielles, le régime que le Consulat et l'Empire avaient donné à la capitale; il n'échappe à per-

sonne que le nouvel état de choses, provenant de ce changement partiel, accumule, sur le préfet de la Seine et surtout sur le préfet de police, des difficultés insurmontables, et qu'il entraîne le conseil municipal à des idées et à des manifestations absolument irrégulières. Dans cette même année 1871, nous avons édicté une nouvelle loi organique sur les conseils généraux, tout en maintenant aussi la loi organique du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux : il en est résulté que, depuis lors, nos départements et nos communes ont été administrés d'après des règles très différentes entre elles, et que la nouvelle loi départementale, dont on attendait une grande action éducative, n'en a eu presque aucune. Par la loi du 12 août 1876, l'unique délégué, dont l'État disposait dans la plupart de nos communes, a été subordonné au conseil municipal et aux électeurs, sans que l'autorité administrative et l'autorité judiciaire supérieures aient reçu aucun moyen de connaître et de relever, dans ces communes, les atteintes portées à la sûreté générale, les contraventions, les délits et les crimes. Est-il possible que la police, quant à cette partie considérable du territoire, ne soit pas tombée dans un certain relâchement et que l'unité politique elle-même n'ait pas fréquemment à souffrir ? Par la loi du 5 avril 1882, on

a détruit les assemblées d'adjonction, sans ménager à la tutelle de l'État plus d'indépendance, ni plus d'efficacité; nous avons déjà fait voir que, dans beaucoup de cas, les ministres et les préfets sont réduits à ne pas même tenter de refréner les prodigalités locales.

Ainsi et pour conclure, la décentralisation administrative devrait être réalisée de manière à remplir les trois conditions suivantes :

1° Ne pas diminuer, accroître au contraire la puissance publique, du moins pour ce qui se rapporte aux attributions véritables de l'Etat;

2° Mettre, au moyen des gestions communales et départementales, le plus grand nombre possible de particuliers en situation de concourir aux affaires, de se rendre utiles, de s'éclairer, de se rapprocher les uns des autres;

3° Donner aux intérêts proprement dits certaines garanties nouvelles, de nature à les défendre contre l'inexpérience et les entraînements du suffrage universel.

Ces principes posés, précisons avec netteté quelles rectifications il y aurait lieu d'apporter à notre système administratif en ce qui concerne :

1° L'Etat,

2° La commune et le département,

3° La gestion des intérêts et leur protection,

4° La Capitale.

## CHAPITRE II.

### LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE EN CE QUI CONCERNE L'ÉTAT.

Parmi les vérités que le présent ouvrage a eu pour but de mettre en lumière, il convient de ranger en première ligne celle-ci :

« Le gouvernement et en particulier les mi-
« nistres, les préfets, beaucoup de maires, sur-
« tout depuis l'émancipation du suffrage uni-
« versel, étant assujettis à trop de responsabi-
« lités, ne sauraient bénéficier de l'immunité
« constitutionnelle, et par conséquent, doivent
« être très instables. »

On a pu se convaincre qu'il n'existe qu'un moyen de détruire ce grand mal. A l'exemple de tous les autres peuples libres, il faut que nous séparions, dans notre législation, les intérêts *généraux* des intérêts *locaux*, et que nous ne maintenions aux autorités centrales que les premiers seulement, dans lesquels sont compris, bien entendu, le contrôle et le redressement des actes soit communaux soit départementaux. En d'autres termes, nous avons à réduire très notablement dans l'Etat aussi bien que dans les agglomérations locales, le domaine du *pouvoir personnel*, et à étendre du *gouver-*

*nement* à l'*administration*, l'œuvre constitutionnelle inachevée de 1814, de 1830, de 1875.

Le lecteur désire sans doute des éclaircissements plus complets sur cette première rectification.

Les autorités centrales, le gouvernement seraient ramenés au seul rôle qui leur incombe sous des institutions démocratiques et libres, au rôle de *gouverner*. Les ministres, par exemple, ne pourvoiraient plus qu'aux intérêts généraux du pays et qu'aux travaux parlementaires. Les préfets ne géreraient plus que les affaires de l'État dans les départements et dans les communes, (exécution des lois et règlements, tutelle générale, police, finances, établissements et entreprises d'utilité nationale, recrutement militaire, etc.) et, quant aux affaires départementales et communales, ils ne seraient plus que des commissaires du gouvernement auprès des conseils généraux et des conseils municipaux, comme auprès des comités exécutifs nommés par ces conseils. De même, les maires ne resteraient des agents *unitaires* qu'en ce qui touche les affaires de l'État dans la commune (exécution des lois et règlements, police, état civil, etc.); pour les affaires propres à la commune, ils ne seraient plus que de simples membres, les présidents des conseils munici-

paux et des délégations permanentes de ces conseils.

Par contre, les conseils généraux et les conseils municipaux seraient dépossédés de toute occasion d'ingérence et de vote se rapportant à des intérêts politiques ou d'État.

En un mot, les ministres, les préfets, les maires, les conseils électifs locaux, cesseraient d'être ce que les ont faits, chez nous, les lois consulaires et impériales du commencement du siècle, et ils deviendraient ce que nous avons montré qu'ils sont en Angleterre, aux États-Unis, en Suisse, en Allemagne, en Belgique, en Italie, en Autriche-Hongrie, en Hollande, etc.

On va tout de suite reconnaître que cette nouvelle organisation donnerait au gouvernement et à ses principaux représentants, la correction constitutionnelle qui leur manque aujourd'hui, et qu'en même temps elle augmenterait, dans une proportion très sensible, leur indépendance, leur force, leur faculté de durée.

N'ayant plus à instruire, à expédier, à régler *directement et personnellement* les affaires *locales*, se bornant à intervenir dans l'administration de ces affaires à titre uniquement, ou de contrôleurs ou de simples collaborateurs, les ministres, les préfets et les maires, par ce seul fait, d'un côté, obtiendraient la possibilité qu'il n'ont pas, à l'heure présente,

d'étudier avec maturité, de soigner et de défendre efficacement les intérêts de l'État ; de l'autre, ils verraient s'évanouir le plus grand nombre des sujets d'agression et de plaintes, sous le poids desquelles, maintenant comme dans le passé, ils succombent si rapidement.

Pour préciser davantage, les ministres n'auraient plus à consumer leur temps dans les interminables audiences qu'entraîne leur droit de nommer à une multitude de petits emplois, d'accorder une multitude de petites subventions, de trancher une multitude de petites affaires; ils n'auraient plus également à s'épuiser en efforts pour déjouer les embûches et résister aux inimitiés que leur suscite cette partie de la centralisation. Mais ils acquerraient la possession d'eux-mêmes, le calme et les loisirs d'esprit qui sont si nécessaires pour bien conduire un grand pays, pour préparer sans hâte les projets de loi, et les soutenir avec autorité.

A leur tour, les préfets n'auraient plus à se mettre en cause, ni à engager, à user le gouvernement dans les continuels incidents et dans les innombrables affaires de l'administration départementale et communale ; mais ils consacreraient plus d'attention et plus de soins qu'ils n'en peuvent consacrer, en ce moment, à l'exécution des lois et des règlements, à la tutelle générale, à la police. Aujourd'hui, ces

magistrats, surchargés d'attributions et de travail, en butte à des exigences de toute sorte, sont amenés à laisser sans suite utile certaines lois considérables dont l'application, ou leur créerait des difficultés, ou réclamerait de leur part une action très suivie (1); ils ne peuvent pas davantage, dans beaucoup de cas, on l'a vu, procurer une tutelle indépendante, ni obvier à l'électivité des maires pour ce qui a trait notamment à la police. Une fois qu'on les aurait déchargés d'une portion de leur fardeau, et qu'on aurait ainsi écarté d'eux beaucoup d'obsessions électorales, ils seraient bien plus en situation d'observer, de circuler, d'agir, de remédier fermement aux négligences ou aux infractions locales.

Enfin, les maires perdraient, il est vrai, le maniement exclusif des affaires quotidiennes de la commune; mais ils auraient, eux aussi,

(1) Parmi les lois très importantes qui restent dans beaucoup de départements à peu près inexécutées, nous citerons celle du 13 avril 1850, sur les logements insalubres; celle du 15 mars de la même année, sur la délégation cantonale auprès des écoles primaires; celle du 19 mai 1874, sur le travail des enfants dans les manufactures; celle du 24 décembre 1874, sur l'assistance à donner aux enfants du premier âge. La mise en œuvre de toutes ces lois exigerait des soins très assidus et très persévérants de la part des préfets et des maires. Les uns et les autres n'ont pas le temps de s'occuper de ces détails.

plus de temps et plus d'indépendance pour remplir leur tâche d'agents de l'État, et quant aux affaires de la commune elle-même, soumis à moins de responsabilités personnelles, ils encourraient, de ce chef encore, moins d'attaques et ils rencontreraient moins de difficultés.

D'autre part, comme les conseils municipaux et les conseils généraux cesseraient d'être appelés à voter certaines dépenses se rattachant à des attributions de l'État (1), ces conseils n'auraient plus de prétexte pour s'ingérer dans toute cette portion du service public. Relativement par exemple à la police de sûreté, le personnel spécial, qui déjà ne relève *administrativement* que des représentants de l'Etat et des Chambres, ne relèverait plus, *financièrement* aussi, que des mêmes autorités centrales. Il s'ensuivrait qu'on ne verrait plus, comme on voit aujourd'hui à Paris et dans les grandes villes, l'immixtion irrégulière des assemblées communales venir troubler et désorienter les agents. Conformément à ce qui existe à peu

(1) On sait qu'aujourd'hui les conseils municipaux votent les dépenses de police (personnel et matériel) et que les conseils généraux votent celles relatives au casernement de la gendarmerie, aux prisons, etc. Il faut toutefois ajouter que ces dépenses, qualifiées obligatoires, peuvent être, en cas de refus, inscrites d'office aux budgets locaux.

près partout au-delà de nos frontières, la police municipale resterait seule dévolue aux pouvoirs locaux, tandis que la police de sûreté (recherche et constatation des contraventions, des délits et des crimes) concentrée aux mains des ministres et de leurs délégués, pourrait désormais être dirigée avec unité et indépendance. Rappelons que ces conditions ont commencé à lui manquer du jour où les conseils municipaux et surtout les maires sont devenus électifs (1).

Il est incontestable que cette première série d'améliorations rendrait le gouvernement plus réellement constitutionnel, plus indemne et plus stable; mais on objectera que par contre, elle le dépouillerait d'une grande partie de l'influence qu'il exerce présentement sur les intérêts et par suite sur les esprits. Nous avons déjà fait justice de cet argument. Il était nécessaire que les agents principaux de l'État disposassent d'une influence considérable sur les intérêts, lorsque le gouvernement était aux mains d'un chef suprême, ou qu'il reposait sur le système de la candidature officielle; mais depuis l'entier avènement de la liberté, la pos-

(1) On a vu que c'est le gouvernement de juillet qui a introduit l'électivité des conseils municipaux et des conseils généraux.

session de ces moyens d'ascendant ou de contrainte n'aboutit, en derniere analyse, qu'à susciter d'ardentes attaques contre les ministres, les préfets, les maires, qu'à fournir prétexte et donner ouverture aux insatiables exigences des comités électoraux et des candidats, et qu'à fausser tout le fonctionnement de l'appareil constitutionnel.

Est-il besoin d'indiquer quelles mesures il y aurait lieu de prendre pour opérer les premières rectifications que nous venons de proposer?

1° Notre cadre de l'an VIII devrait être abandonné comme incompatible avec un pouvoir central, tel que le commandent notre régime politique existant, ainsi que l'émancipation désormais consommée du suffrage universel.

2° Il interviendrait une législation nouvelle déchargeant les ministres et les préfets de la direction personnelle des affaires *locales* et même de la tutelle qui se rapporte exclusivement à ces affaires (1), mais les fortifiant beaucoup au point de vue de la sauvegarde de tous

(1) Comme en Belgique, en Hollande, en Italie, etc., les ministres et les préfets ne conserveraient, quant à la tutelle, que celle qui intéresse directement ou indirectement l'État, (exécution des lois, impôts et finances). On verra dans les pages suivantes que les conseils généraux et leurs délégations recevraient la tutelle portant sur les actes ou les votes dont le caractère serait purement communal.

les intérêts de l'État et de la régularisation des gestions communales et départementales. Ce changement conduirait peu à peu et par voie de conséquence indirecte à une notable atténuation du fonctionnarisme, et à plus de simplicité dans les installations. Tout naturellement aussi, les sous-préfets, au lieu de demeurer dans le parasitisme qu'on leur reproche depuis si longtemps, non sans raison, seraient appelés à remplir une magistrature effective de contrôle et de police, analogue à celle dont s'acquittent avec succès, en Belgique par exemple, les commissaires d'arrondissement, et en Italie, les sous-préfets.

3° De leur côté, les maires seraient investis du nouveau rôle que nous avons défini, rôle qui seul peut leur permettre à l'avenir de surmonter, dans les grandes villes spécialement, les difficultés inséparables de leur électivité.

4° Enfin les recettes et les dépenses afférentes à la police générale, aux prisons, au casernement de la gendarmerie, à tous les établissements d'utilité nationale, seraient transférées des budgets locaux au budget de l'État.

## CHAPITRE III.

### LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE EN CE QUI CONCERNE LE DÉPARTEMENT ET LA COMMUNE.

En exonérant le pouvoir central du poids journalier des affaires locales, on n'arriverait pas seulement à rectifier l'organisation et le fonctionnement de ce pouvoir selon les nécessités de nos nouvelles institutions. Un autre avantage non moins décisif en résulterait encore : notre régime communal et départemental se trouverait, lui aussi, et corrélativement, mis en harmonie avec ces mêmes institutions. Aujourd'hui, en fait d'affaires publiques, nous n'aimons à nous occuper que de celles qui touchent à la politique. Pour les affaires communales et départementales, cependant de beaucoup les plus nombreuses, nous n'avons que peu de mandataires à élire et nous ne les élisons qu'à de rares intervalles. Ces mandataires n'ont que des sujets d'efforts et de contacts, limités et intermittents ; ils se bornent à décider, à émettre des avis, à contrôler, à critiquer ; ils n'agissent pas. Lorsqu'ils s'assemblent de loin en loin, le public n'a pas encore la faculté, au moins dans les communes, de s'initier à leurs travaux et il y reste

indifférent. L'effet naturel d'un pareil apprentissage constitutionnel et civique, ne doit-il pas être, répétons-le une dernière fois, que nous manquions d'esprit pratique quant aux choses de gouvernement et d'administration, que nous rejetions toutes les responsabilités sur l'Exécutif, que nous vivions séparés les uns des autres et réciproquement intolérants, que nous votions souvent sans aucune clairvoyance ?

Pour que ces graves lacunes puissent peu à peu se combler et avec le temps disparaître, il est indispensable, le lecteur doit maintenant l'avoir bien compris, que le législateur augmente notablement le nombre des mandataires locaux, qu'il donne à ces mandataires plus de sujets d'occupations et plus d'occasions de contacts, qu'il engage leur responsabilité plus journellement et plus effectivement, qu'il anime leurs travaux et qu'il y intéresse le public.

Après avoir rappelé que ces moyens de promouvoir et de stimuler la vie locale sont, depuis de longues années, en pleine application dans tous les Etats libres, montrons comment nous pourrions nous-mêmes nous les approprier.

Un premier besoin existe chez nous, dans cet ordre d'idées : il importe que nous rendions nos pouvoirs locaux beaucoup plus accessibles.

Tandis que nous acquérions le suffrage uni-

versel et le gouvernement du pays par le pays, qu'en même temps l'instruction et la richesse se développaient dans tous nos rangs, le nombre des citoyens admis à participer réellement à la chose publique, dans la commune et le département, est demeuré à peu près le même qu'au commencement du siècle. De là, le désœuvrement de tant d'hommes de bonne volonté et leur opposition systématique à l'ordre de choses existant ; de là, aussi, l'insuffisance de nos rapports mutuels et de notre éducation électorale et civique. On a vu que, pour éviter ces éléments de perturbation, l'Angleterre, les Etats-Unis, une partie de la Suisse, de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie distinguent, dans leurs législations, les communes rurales des communes urbaines ; qu'en ce qui regarde les premières, elles appellent la plupart des habitants, réunis en assemblée, à concourir aux principaux actes de l'administration, et qu'elles ne craignent pas, quant aux secondes, de leur attribuer une ample représentation municipale (1). Chez nous, l'empire des habitudes et l'état de l'opinion ne permettraient pas de faire revivre, dans les petites agglomérations, les anciennes assemblées d'habitants ; mais il nous

(1) Se reporter aux deux premiers chapitres de la seconde partie.

semble que tous les partis et toutes les classes accepteraient, tant dans les communes rurales que dans les villes, une augmentation du nombre des conseillers municipaux (1).

---

(1) L'Italie et la Prusse, par exemple, sont des pays qui admettent encore le cens dans leurs systèmes électoraux; ils ont conséquemment moins besoin que nous mêmes de pourvoir à la préparation intellectuelle du vote et de favoriser les contacts de personnes et de classes. Cependant leurs conseils municipaux sont plus nombreux que les nôtres.

En Italie, le conseil municipal se compose de 80 membres dans les communes ayant plus de 250.000 habitants.

| | | | |
|---|---|---|---|
| de 60 | membres | dans celles | en ayant plus de 60.000 |
| de 40 | — | — | 30.000 |
| de 30 | — | — | 10.000 |
| de 20 | — | — | 3.000 |

et de 15 membres dans toutes les autres.

En Prusse et dans la plupart des Etats de l'Allemagne les conseils municipaux se composent :

De 12 membres dans les communes de moins de 2.500 habitants.

| | | |
|---|---|---|
| de 18 | membres | dans celles de 2.500 à 5.000 hab. |
| de 24 | — | 5.000 à 10.000 — |
| de 30 | — | 10.000 à 20.000 — |
| de 36 | — | 20.000 à 30.000 — |
| de 42 | — | 30.000 à 50.000 — |
| de 48 | — | 50.000 à 70.000 — |
| de 54 | — | 70.000 à 90.000 — |
| de 60 | — | 90.000 à 120.000 — |

Enfin, on ajoute dans les villes de plus de 120.000 habitants six conseillers municipaux par 50.000 habitants en sus.

D'après la proposition de loi communale soumise actuellement aux délibérations de notre Chambre des députés, le conseil municipal serait composé, à l'avenir :

Cette mesure, renfermée dans de justes limites, ne serait susceptible d'entraîner aucun inconvénient.

D'un autre côté, comme l'exiguïté de la plupart de nos agglomérations empêche qu'il ne s'y déploie une véritable vie locale, nous croyons que le législateur ne saurait se soustraire à la nécessité de créer, au chef-lieu de canton, un nouveau centre d'efforts communs et de contacts sociaux. A la place de nos conseils d'arrondissement, trop distants du foyer communal et restés à peu près inutiles, des *conseils cantonaux,* composés des maires et des délégués des communes, représentés en dehors des sessions par des comités exécutifs, prendraient soin, sous le contrôle des sous-préfets et des préfets, des intérêts de la circonscription,

---

de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 12 | membres dans celles de | 500 | à | 1.000 | hab. |
| 14 | — | 1.000 | à | 1.500 | — |
| 18 | — | 1.501 | à | 2.500 | — |
| 22 | — | 2.501 | à | 3.500 | — |
| 26 | — | 3.501 | à | 10.000 | — |
| 30 | — | 10.001 | à | 20.000 | — |
| 34 | — | 20.001 | à | 30.000 | — |
| 36 | — | 30.001 | à | 40.000 | — |
| 38 | — | 40.001 | à | 50.000 | — |
| 40 | — | 50.001 | à | 60.000 | — |
| 42 | — | 60.001 | à | 100.000 | — |
| 44 | — | 100.001 et au-dessus. | | | |

répartiraient les contributions directes ainsi que les subventions de l'État et du département, disposeraient de certaines ressources fixées annuellement par la loi de finances, régleraient les questions pour lesquelles la commune rurale est, par sa nature même, ou insuffisante ou incompétente (voirie, instruction et assistance publiques, hygiène, etc.), enfin serviraient de premier organe de tutelle et de recours.

Le temps fera probablement reconnaître qu'il y aurait lieu d'ajouter, à l'augmentation du nombre des conseillers municipaux et à la création des conseils cantonaux, la création aussi de *conseils provinciaux* qui seraient chargés spécialement d'examiner et de discuter en premier ressort les projets de lois d'intérêt local, à l'instar de ce qui se passe notamment en Autriche-Hongrie et en Allemagne. Tout le monde sait que le parlement ne peut accorder qu'une attention très superficielle à cette catégorie de lois.

Dans le but d'associer plus de citoyens aux gestions publiques et d'activer ainsi l'éducation du suffrage universel, nous proposerions encore, d'une part, d'accroître le nombre des membres des bureaux de bienfaisance et celui des membres des délégations et commissions scolaires, de l'autre, de remettre aux électeurs eux-mêmes le recrutement de ces

*mission départementale*, seraient appelés à remplir le rôle qui est dévolu en Belgique à la *députation permanente*, en Hollande aux *Etats députés*, en Italie à la *députation provinciale*, en Prusse et en Autriche aux *Landesausschuss*. Assistés d'une manière permanente ou simplement observés et, au besoin, ramenés à la légalité (1) par le préfet, ces membres de la commission assureraient l'exécution des décisions du conseil, traiteraient journellement les af-

(1) Les deux systèmes se rencontrent à l'étranger. En Belgique et en Hollande, le représentant de l'État dans la province exécute les décisions de la commission provinciale permanente, et il dirige les bureaux, etc.; en Prusse, la commission exécute elle-même ses décisions par l'entremise d'un délégué; elle a des bureaux qui lui sont propres. L'Italie et l'Autriche-Hongrie, en général, pratiquent un système intermédiaire.

Un règlement de service, approuvé par le conseil général ou provincial et par l'autorité centrale, guide la commission exécutive dans ses travaux. Elle se réunit le plus communément deux fois par semaine; une des séances est consacrée aux affaires départementales ou provinciales, l'autre aux affaires de tutelle communale et charitable. Le plus souvent aussi, la commission se partage en trois sections : celle des finances et des travaux publics, celle de l'instruction publique et des sujets divers, celle de la tutelle.

Selon le système adopté, tantôt la commission a des employés qui ne relèvent que d'elle, tantôt les employés de la préfecture chargés des affaires générales sous la direction du préfet, traitent également les affaires départementales ou provinciales ainsi que celles de la tutelle.

Dans les séances publiques du conseil général ou pro-

faires, entre autres celles de la tutelle *locale*, nommeraient aux emplois (1), élaboreraient, proposeraient et défendraient le budget, ordonnanceraient les dépenses, en un mot, exerceraient, quant au département lui-même, les fonctions actuelles du préfet, laissant à ce fonctionnaire, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, la direction de tout ce qui intéresse l'État.

Assurément ce nouveau mode d'administration contribuerait à développer dans la circonscription départementale les aptitudes et les mœurs du *Self-Government*; mais, d'autre part, on ne doit pas oublier qu'il aurait à se combiner avec le suffrage universel, avec un suffrage universel encore peu éclairé. Il faudrait donc que le législateur, en même temps qu'il élargi-

---

vincial, un banc spécial est réservé aux membres de la commission.

Mentionnons enfin que chez la plupart des peuples étrangers, la commission départementale, au lieu d'être comme chez nous réélue tous les ans, l'est par moitié tous les deux ou trois ans, proportionnellement à la période d'existence des conseils. Dans quelques États, le mandat de la commission a la même durée que celui du conseil.

(1) Ordinairement, les conseils provinciaux se réservent la nomination aux emplois de la circonscription, qui ont une certaine importante. Ils délèguent à la commission permanente la nomination aux emplois moindres. La même règle s'applique aux avancements et aux révocations.

rait dans une aussi forte proportion la sphère d'activité des mandataires locaux : 1° maintînt fermement la tutelle de l'Etat, et en particulier la classification des dépenses facultatives et obligatoires ; 2° qu'il réglementât les conditions à exiger pour la nomination, l'avancement et la révocation des employés (1) ; 3° qu'il accordât aux conseils généraux la faculté d'indemniser les membres de la commission exécutive ne résidant pas au chef-lieu (2) ; 4° enfin qu'il introduisît l'institution du greffier ou *secrétaire départemental*, fonctionnaire *technique* placé en dehors des débats électoraux, gardien des traditions et de l'esprit de suite dans le règlement des affaires (3).

De même, pour la commune, le conseil municipal n'aurait plus à se borner, comme main-

---

(1) On a vu dans les pages qui précèdent, que la plupart des pays étrangers ont réglementé depuis longtemps cette partie du service public, afin d'éviter les abus de l'arbitraire, aussi bien de la part de l'Etat que de celle des administrations locales.

(2) Une indemnité est accordée aux membres des commissions provinciales exécutives, notamment en Belgique, en Hollande, en Prusse. A l'indemnité correspond en général l'obligation d'assister aux séances.

(3) L'institution du greffier provincial ou du comité existe en Belgique, en Hollande, en Angleterre. Elle rend dans ces trois Etats les meilleurs services. Plusieurs des provinces italiennes l'ont adoptée depuis quelques années.

tenant, à élire le maire et les adjoints, à voter des fonds, à prononcer des décisions, à formuler des avis et des vœux. Il recevrait, lui aussi, l'entière administration de la localité; il serait nanti par exemple du droit d'édicter certains règlements, du droit de gérer les propriétés mobilières et immobilières, du droit de nommer et de révoquer les employés, du droit de surveiller les établissements communaux, etc. Actuellement ces droits appartiennent en propre aux maires; et on a vu à quelles difficultés donne lieu, surtout dans les grandes villes, et depuis l'émancipation du vote, l'exercice d'un pouvoir personnel aussi étendu. La délégation permanente élue par le conseil et qui serait composée, selon le chiffre de la population, de deux, de quatre, de six, de huit membres, expédierait, sous la présidence du maire, les affaires quotidiennes, assurerait l'exécution des décisions de l'assemblée communale, dirigerait les employés, proposerait et défendrait le budget, ordonnancerait les dépenses, etc. (1).

(1) A l'étranger un règlement de service, approuvé par le conseil municipal et par l'autorité centrale, guide dans ses travaux le comité administratif de la commune, détermine les jours et les heures de ses séances, précise les limites de certaines de ses compétences, etc. Les membres du comité gèrent de concert avec le maire. Ce dernier, en dehors de ses attributions d'agent de l'État et pour ce qui concerne la commune elle-même, se ré-

Comme nous l'avons rappelé pour le département, rappelons pour la commune que l'Europe à peu près tout entière et les États-Unis sont dotés de ce système d'administration municipale. N'omettons pas non plus de mentionner qu'il implique des garanties analogues à celles que nous avons réclamées pour la circonscription supérieure, c'est-à-dire, 1° le ferme maintien non seulement de la classification des dépenses, mais encore de la tutelle de l'État pour les affaires d'ordre général (exécution des lois et règlements, police, finances, etc.); 2° l'addition à cette tutelle de la tutelle du conseil général et de la commission départementale pour les affaires d'ordre purement local (acquisitions, aliénations, échanges, procès, gestion de certains biens, concessions, etc.); 3° la réglementation des conditions pour la nomination des employés, leur avancement, leur révocation; 4° la création de l'institution du *secrétaire*

---

serve l'ensemble, la direction. Chaque membre du comité se charge spécialement d'une partie du service, et dans les séances du conseil municipal, par exemple lors de la discussion du budget, il soutient avec le maire les propositions relatives à la catégorie d'affaires qui lui a été départie.

En général, les comités administratifs des communes sont renouvelés par fraction, tous les ans ou tous les deux ans. Dans certains États cependant, ils ont la même période d'existence que le conseil municipal lui-même.

*communal* destiné à obvier à l'instabilité et à l'inexpérience qui sont inévitables chez beaucoup de magistrats électifs (1).

« Mais, dira-t-on, l'unité d'action est seule « conforme à nos traditions et à nos mœurs « nationales ! La Révolution a fait l'essai des « administrations *collectives*, personne n'ignore « à quel point l'intérêt public en a souffert. » Ce raisonnement, que beaucoup répètent sans prendre la peine d'aller au fond des choses, nous a entraînés depuis 1814, (cela a été déjà expliqué), à une persistante erreur d'idées et de conduite qui nous a été extrêmement funeste. Autant le principe absolu de l'unité d'action concordait avec l'ancienne monarchie et avec l'Empire, autant il est incompatible avec le gouvernement du pays par le pays. En condamnant la plupart des citoyens à l'oisiveté, à l'ignorance, à l'isolement, à l'irresponsabilité en matière d'affaires publiques usuelles, il exclut les dispositions d'esprit, les pra-

(1) L'institution du *secrétaire communal*, diplômé et placé en dehors des débats électoraux, existe à peu près partout en Europe. Chez nous, dans le plus grand nombre des communes, c'est l'instituteur qui sert de secrétaire de mairie. Cette combinaison est mauvaise au triple point de vue de l'école, de l'instituteur et de l'administration. A l'étranger, plusieurs communes limitrophes se concertent souvent pour avoir un même secrétaire.

tiques et les capacités sans lesquelles ce régime n'est en grande partie qu'un artifice. Quant aux administrations *collectives* de la Révolution, nous pensons avoir prouvé dans les premiers chapitres de ce livre, qu'elles devaient nécessairement échouer. En même temps que le législateur créait ces administrations *collectives*, il affaiblissait outre mesure, et, pour ainsi dire, il détruisait le pouvoir central, en sorte qu'elles n'eurent, comme la société tout entière elle-même, ni guide, ni frein d'aucune nature. Les statuts du plus grand nombre de nos sociétés industrielles placent à côté du *directeur*, un *conseil d'administration*, lequel non seulement décide et contrôle, mais encore participe aux actes importants de la gestion quotidienne. Rencontrerait-on beaucoup d'actionnaires, disposés, comme nous le sommes pour nos intérêts communaux et départementaux, à préférer à ce pouvoir *collectif* le pouvoir *personnel* d'un agent unique? Constatons enfin que les maires resteraient en possession de l'unité d'exécution pour toutes les affaires d'ordre général, les seules qui comportent cette unité (représentation de l'État, police, etc.).

Il nous reste à faire connaître de quelle manière on pourrait communiquer plus d'animation à la vie locale, afin de parvenir à détourner, dans une certaine mesure, les esprits de la

*politique* et à les porter vers l'*administration*.

Le développement qui serait donné d'abord au nombre des mandataires locaux, puis à leurs pouvoirs et à leurs occupations journalières, amènerait déjà en partie ce résultat si désirable. Mais le législateur, pour nous en faire bénéficier plus sûrement et plus complètement, devrait encore : 1° détacher du budget de l'État et attribuer aux budgets locaux les recettes et les dépenses afférentes aux services locaux (voirie, écoles et salles d'asile, églises et presbytères, etc.); 2° limiter à trois ans la durée du mandat communal et départemental, et instituer le renouvellement annuel et par tiers ; 3° établir, sous certaines réserves, la publicité des séances de tous les conseils locaux; 4° laisser, sous certaines réserves aussi, ces conseils se réunir plus librement et plus fréquemment.

Le lecteur n'a pas oublié, sans doute, que les pouvoirs communaux et provinciaux de tous les pays constitutionnels jouissent de ces franchises et de ces sujets d'attraction. Tant que la plupart de nos communes rurales ne pourront entreprendre aucune amélioration, sans l'agrément ou sans l'appui du ministre, du préfet, du député, du sénateur, du conseiller général, ces communes, c'est-à-dire la majeure portion du pays, manqueront de l'élément d'activité dont tout organisme admi-

nistratif a le plus besoin, et il leur arrivera très fréquemment d'être frustrées de l'indépendance électorale (1). La brièveté des mandats locaux et le renouvellement annuel et par tiers sont considérés, à peu près partout en dehors de nos frontières, comme des procédés dont l'emploi est très utile pour dresser les citoyens au *Self-Government*, pour contenir, et, au besoin, pour réprimer promptement les élus. On ne doit pas d'ailleurs perdre de vue que l'institution du secrétaire communal et celle du secrétaire départemental remédieraient aux inconvénients de cette double innovation. L'expérience de

---

(1) En 1871, lors de l'élaboration de la loi du 10 août, la commission parlementaire avait demandé que toutes les allocations de caractère local, inscrites au budget de l'Etat, fussent distribuées par les conseils généraux. Le gouvernement, dans la discussion des articles en troisième lecture, combattit vivement cette proposition et la fit rejeter.

Si l'Assemblée eût accueilli les vues de la commission, la politique intérieure de la France aurait probablement reçu une autre direction que celle qui triompha peu de temps après l'adoption de la loi. Comme personne n'eût plus compté sur l'intervention et sur le crédit du gouvernement auprès des communes et que le système de la candidature officielle fût devenu impraticable, les pouvoirs publics et le pays lui-même auraient probablement cherché des voies et des modes de conduite plus conformes aux nécessités de notre état général et beaucoup meilleurs. L'acte du 16 mai, en particulier, n'aurait guère pu se produire.

presque tous les peuples étrangers atteste que la publicité et la fréquence des réunions municipales, en ménageant dans les esprits une large place aux préoccupations et aux discussions *administratives*, contribuent à tempérer le goût de la *politique*, goût toujours périlleux par le motif que l'objet excède la portée de la plupart des intelligences. On reconnaîtra que les affaires sur lesquelles délibèrent les conseils municipaux, prêtent peu généralement aux excitations tumultueuses. Il va de soi, enfin, que ces nouvelles franchises elles-mêmes ne seraient accordées que sous la réserve de garanties propres à sauvegarder les intérêts de la puissance publique et du bon ordre (faculté pour le conseil d'ordonner le huis-clos, interdiction de la publicité dans certains cas, obligation pour le maire d'informer l'autorité supérieure de toute convocation du conseil, etc.).

Pour qu'on puisse embrasser d'un seul coup d'œil et juger exactement nos propositions concernant cette seconde partie de la décentralisation administrative, récapitulons-en les points principaux, comme nous avons récapitulé ceux de la première partie :

1° Un nouveau cadre serait adopté aussi bien pour l'organisation que pour l'administration de nos circonscriptions locales ; celui de l'an VIII étant inconciliable avec le gouvernement du pays

par le pays et avec les goûts, les aptitudes, les mœurs que ce mode de gouvernement nécessite.

2° Les citoyens seraient appelés à participer à la chose publique en beaucoup plus grand nombre et d'une manière beaucoup plus effective qu'aujourd'hui, grâce, d'une part, à l'élargissement très notable que recevrait l'accès des pouvoirs locaux, de l'autre à l'extension très notable également qui serait donnée aux attributions et aux occupations journalières de ces pouvoirs.

3° L'animation communale et départementale, les rapprochements personnels et sociaux, l'apprentissage civique et électoral seraient encore stimulés et développés par les combinaisons de budgets que nous avons indiquées, par la limitation de la durée des mandats et le renouvellement annuel et par tiers, par la publicité des séances, par la fréquence que ces séances acquerraient inévitablement.

4° Enfin, il serait obvié aux inconvénients et aux dangers pouvant naître du nouveau système d'administration par la tutelle de l'Etat ramenée aux seuls objets d'ordre général, par la tutelle de l'autorité élective supérieure qui porterait sur les objets d'ordre local, par la réglementation des conditions pour l'admission aux emplois, l'avancement et la révocation, par la création des secrétaires communaux et des secrétaires départementaux.

## CHAPITRE IV.

### LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE EN CE QUI CONCERNE LA GESTION ET LA PROTECTION DES INTÉRÊTS.

Nous avons expliqué que la Constitution de 1875, la loi de 1871 sur les conseils généraux, les lois de 1876 et de 1882 sur la nomination des maires et adjoints, en ôtant au gouvernement la faculté de diriger lui-même les élections, ont par contre-coup affaibli très notablement dans ses mains la tutelle administrative. Nous avons fait voir aussi que la loi du 5 avril 1882, en abolissant les assemblées d'adjonction, a de son côté détruit une barrière qui eût pu, dans le plus grand nombre des communes et en matière d'impôts, remplacer jusqu'à un certain point la tutelle et empêcher certains excès. Enfin, nous croyons avoir démontré que, les ministres et les préfets n'étant plus en situation dorénavant de remédier, eux seuls, aux effets de l'impéritie ou de la prodigalité locales (1), il est de-

(1) Rappelons que les dernières statistiques publiées par le Ministre de l'Intérieur constatent que, depuis un certain nombre d'années et dans la plupart des communes, les centimes additionnels progressent avec une extrême rapidité. En 1871, le produit des centimes additionnels communaux était de 109 millions; en 1877, il était déjà passé à 151 millions.

venu nécessaire de mettre en œuvre des moyens nouveaux de préservation, empruntés au système des institutions libres, c'est-à-dire procédant de l'initiative privée et de la décentralisation.

Un de ces moyens se trouve déjà indiqué dans les propositions qui ont fait l'objet des deux chapitres précédents.

Du jour où, en vertu du principe de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux, les ministres et les préfets n'auront plus charge que de la partie de la tutelle qui rentre dans les attributions de l'État (impôt, exécution des lois et règlements, police, etc.), ces agents auront plus de facilité qu'ils n'en ont aujourd'hui pour contenir et redresser les pouvoirs de la commune et du département. Du jour également où la partie de la tutelle se rapportant à des sujets d'ordre purement local, (acquisitions, aliénations, constructions, échanges, procès, concessions, etc.), appartiendra à l'autorité élective supérieure, cette autorité, composée de membres très divers, soumise à la discussion et à la publicité, sera plus en mesure de rendre de sages décisions que ne peut l'être actuellement un fonctionnaire central unique, en butte à des difficultés et à des exigences de toute sorte.

On peut donc espérer que cette innovation améliorerait déjà la situation présente.

On ne niera pas que la suppression de l'arbitraire dans la distribution ou le retrait des emplois ainsi que la création des secrétaires techniques dans la commune et dans le département, aideraient, elles aussi, à la sage gestion des intérêts.

Il conviendrait d'ajouter à ces premiers correctifs une autre mesure qui peut être regardée comme particulièrement nécessaire dans les pays de suffrage universel :

Désormais toute délibération établissant un impôt extraordinaire ou contractant un emprunt ne recevrait l'homologation de l'autorité supérieure qu'à la double condition d'avoir réuni les voix des deux tiers des conseillers en exercice, et d'avoir été confirmée en seconde lecture, à huit ou quinze jours d'intervalle.

Cette disposition nouvelle qui garantirait de la part des assemblées délibérantes une adhésion plus réfléchie et plus complète à certaines dépenses ou à certaines mesures projetées, ne nous paraît pouvoir donner lieu à aucune objection. La majorité des électeurs (qu'on ne l'oublie pas) peu instruite et peu imposée, croit souvent avoir intérêt à faire surabonder la main-d'œuvre et renchérir le salaire. Si la loi n'obvie pas fortement à une pareille tendance, pour le moment très répandue, on peut

être assuré que l'état de nos finances deviendra de jour en jour plus critique.

Pour faciliter aux citoyens eux-mêmes le redressement de leurs pouvoirs locaux, l'expérience des autres peuples libres conseille encore de limiter la durée des mandats communaux et départementaux et d'instituer le renouvellement annuel et partiel, d'ouvrir largement des voies de recours et d'obliger le pouvoir central à des publications fréquentes sur les gestions financières. En Italie, quoique le législateur de 1865 se fût beaucoup appliqué à contenir les conseils municipaux, la plupart de ces conseils, depuis quinze ans, ont démesurément obéré les contribuables. Les dépenses communales de la Péninsule, dans cette période de temps, ont augmenté de plus de 50 0/0. L'opinion publique s'est émue de cet entraînement désordonné, et les Chambres ont désiré qu'il y fût mis un terme. D'après un rapport qui a été publié en décembre 1881 (1), beaucoup de députés semblent avoir été amenés à juger que la mesure de redressement la plus efficace serait d'investir les habitants du droit d'approuver ou de rejeter tout vote d'un conseil municipal qui accroîtrait les charges locales.

(1) Rapport de M. Mazza, déposé sur le bureau de la Chambre des députés d'Italie le 23 décembre 1881.

Ce droit serait exercé dans une assemblée spéciale et à l'aide d'un bulletin portant : *oui* ou *non*. Le gouvernement à son tour, une fois que les habitants se seraient prononcés dans un sens favorable, sanctionnerait ou repousserait, au nom de l'Etat, la délibération du conseil. Nous croyons utile de signaler ce moyen ainsi que sa double portée administrative et éducative.

On ne saurait méconnaître d'ailleurs que, sous notre régime d'institutions libres, la tutelle du pouvoir central comme celle du pouvoir électif supérieur ne sont susceptibles de produire que des résultats très imparfaits. D'autre part, nous n'avons pas encore l'habitude du *Self-Government*, nous ne veillons pas nous-mêmes avec sollicitude sur les gestions publiques, nous ne savons pas agir spontanément dès qu'il s'y introduit des abus graves. Enfin nos conseils locaux ne sont détournés des excès et des fautes ni par le système du cens, ni par des restrictions apportées à l'établissement du domicile, ni même par l'exclusion des illettrés (1). Dans ces conditions, il semble très désirable que, sans atteindre aucu-

(1) La tendance universelle, dans les nouvelles législations électorales, est d'exclure les illettrés non seulement des gestions mais même du vote.

nement l'institution du suffrage universel, nous arrivions à admettre, concurremment avec elle, une certaine représentation des intérêts ou au moins des minorités (1).

Les intérêts sont pour toute nation un élément de vie presque aussi considérable que le nombre. Dans un Etat démocratique, comme l'a excellemment écrit l'éminent publiciste

---

(1) Des *assemblées d'adjonction*, qui seraient composées non pas des plus hauts contribuables seulement (comme l'avait édicté le système en vigueur jusqu'en 1882) mais de contribuables empruntés, en proportion égale, aux cotes supérieures, moyennes et inférieures, n'auraient rien de contraire aux principes de notre législation actuelle en matière électorale, et leurs effets seraient des plus utiles au triple point de vue de la gestion financière, de l'éducation civique et du rapprochement des classes.

La représentation des minorités s'exerce le plus généralement par le procédé du *vote accumulé*. Ce mode consiste à reconnaître à chaque électeur autant de suffrages qu'il y a de candidats à élire et à lui permettre de distribuer ses suffrages comme il l'entend. Il implique donc la votation au scrutin de liste. Il a pour résultat d'assurer aux minorités une représentation proportionnelle, sans empêcher, d'une part, la majorité d'être légalement maîtresse des affaires, et sans créer, d'autre part, un privilège quelconque en faveur de la fortune, ni même en faveur des lumières.

Le système du *vote accumulé* est pratiqué par la Grande-Bretagne, pour diverses catégories d'élections. Il l'est aussi et dans les mêmes conditions partielles par certains États de l'Union américaine, par le Danemark, par l'Espagne, etc.

génevois M. Naville « *Si le droit de décision appartient à la majorité, le droit de représentation doit appartenir à tous* (1). » Aujourd'hui, en ce qui touche la commune, par exemple, la moitié plus un des électeurs peut légalement s'emparer de la direction des affaires et en exclure le reste des habitants. Or, la moitié plus un des électeurs, dans les grands centres, est formée en général de la partie de la population, la plus ignorante, la plus inexpérimentée en affaires, la plus dépourvue de ressources, de celle, en d'autres termes, qui est la moins apte et la moins intéressée à bien gérer.

On a pu déjà se convaincre, en lisant le chapitre qui traite des législations électorales, que la représentation des minorités gagne tous les jours du terrain en Europe et en Amérique. Nous ne saurions trop exprimer le vœu qu'elle ne tarde pas, chez nous aussi, à fixer l'attention publique.

---

(1) Ernest Naville, *La Réforme électorale en Suisse*, Genève.

## CHAPITRE V.

### LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE EN CE QUI CONCERNE LA CAPITALE.

On a vu que depuis l'avénement de nos nouvelles institutions, le régime administratif de la Capitale, créé par les lois consulaires ou impériales de 1799, 1802, 1808, ne peut plus fonctionner à la satisfaction des intérêts publics. Désormais, les membres de l'assemblée unique qui forme à la fois le conseil municipal de Paris et le conseil général de la Seine ne procédant ni ne dépendant plus du pouvoir central, étant élus librement par le suffrage universel, il arrive :

1° Que la gestion à la fois *générale, départementale* et *communale* du préfet de la Seine et du préfet de police, engage beaucoup trop la responsabilité du gouvernement et qu'elle revêt par suite un caractère trop politique ;

2° Que le conseil municipal et le conseil général, mandataires de circonscriptions exceptionnellement populeuses et riches, s'irritent d'avoir un rôle inférieur à celui des autres assemblées locales similaires, et qu'elles se dédommagent par des immixtions excédant leur compétence;

3° Que les 412.284 électeurs parisiens, renfermés au point de vue non seulement de leurs sujets d'activité communale et départementale, mais encore du nombre de leurs représentants locaux, dans des cadres très étroits, n'y trouvent pas la possibilité de s'instruire de la chose publique, de pratiquer les affaires, d'entrer fréquemment en rapport les uns avec les autres; que conséquemment ils sont entraînés, eux aussi, à ne s'occuper guère que de controverses d'ordre gouvernemental et législatif.

En appliquant à la Capitale, elle-même, les nouvelles combinaisons que nous avons réclamées dans les chapitres précédents, on réussirait à corriger toutes ces discordances, de jour en jour plus dangereuses.

D'abord, quelles seraient les mesures à l'aide desquelles, d'une part, l'administration et la représentation de la Capitale deviendraient plus *locales*, moins *politiques*, de l'autre, le conseil municipal et le conseil général perdraient tout motif d'entreprendre sur l'Etat?

Nous proposerions, quant à ce premier point, de retirer aux deux agents de l'autorité centrale, le préfet de la Seine et le préfet de police, la gestion quotidienne et directe des affaires communales et départementales, et de ne leur laisser que celle des affaires de l'Etat, dans lesquelles sont spécialement compris, rappe-

lons-le toujours, le contrôle et le redressement des actes locaux ainsi que la police proprement dite, la disposition de la force armée, etc. Il est clair que ce premier changement entraînerait l'attribution au budget national de toutes les recettes et de toutes les dépenses afférentes à des services nationaux, qui sont inscrites présentement au budget de la ville de Paris ou à celui du département de la Seine. Les crédits, par exemple, de la préfecture de police cesseraient de relever du conseil municipal et seraient à l'avenir votés, avec les autres dépenses du Ministère de l'Intérieur, par les deux Chambres.

On comprend qu'une fois que le gouvernement ne serait plus, pour ainsi dire, l'auteur de l'administration quotidienne de Paris et du département de la Seine, les électeurs auraient beaucoup moins de tendance qu'actuellement à ne viser que lui seul, même dans les scrutins communaux et départementaux. D'un autre côté, le préfet de la Seine et le préfet de police, déchargés de la moitié au moins des fardeaux qu'ils supportent aujourd'hui, possèderaient bien plus d'indépendance dans leurs relations avec le pouvoir délibérant et ils y rencontreraient bien moins de difficultés. Enfin, dès lors que l'une ou l'autre des deux assemblées parisiennes n'aurait plus à fournir des dépenses

telles que celles relatives à la police de sûreté, elle perdrait naturellement l'occasion de s'ingérer dans ce service central, de juger le personnel, de le blâmer, de l'affaiblir. Ajoutons qu'on verrait disparaître ce fait, anormal sous un régime de liberté, que le budget de la préfecture de police montant à plus de vingt-trois millions de francs, reste soustrait à tout contrôle de nature élective, au contrôle du conseil municipal par son caractère obligatoire, et au contrôle du Parlement par son caractère communal.

Ces premières rectifications assureraient sans aucun doute au gouvernement, dans la Capitale, plus de force et de sécurité.

Comment, en second lieu, pourrait-on intéresser et initier davantage les habitants de Paris et du département de la Seine à la chose publique, aux affaires administratives, et mettre les diverses classes plus en contact les unes avec les autres? Nous croyons que le seul moyen de résoudre cette partie du problème, serait d'augmenter considérablement l'activité, en même temps que l'accessibilité de la représentation locale.

La substitution des mandataires de la population à l'autorité centrale, pour tout ce qui serait du domaine communal et départemental, donnerait pleine satisfaction, quant à l'activité.

Ces mandataires, qui maintenant n'ont qu'à décider, à contrôler, à critiquer, acquerraient le droit de gérer ou par eux-mêmes ou par l'entremise de leurs comités exécutifs. Outre ce droit, le conseil général obtiendrait encore celui d'exercer la tutelle *locale* sur certains actes municipaux.

On aperçoit aisément les effets intellectuels et politiques qu'aurait cette extension de pouvoirs et de franchises. Les membres des conseils électifs, appelés aux réalités du *Self-Government,* deviendraient peu à peu plus pratiques et se sentiraient plus effectivement responsables ; la population serait amenée par le souci de ses propres intérêts à choisir ses édiles plutôt parmi des hommes d'affaires que parmi des politiques ; enfin nul ne serait plus fondé à présenter le régime de Paris comme moins libéral que celui des autres capitales de l'Europe et que celui même de toutes nos autres circonscriptions aussi bien communales que départementales (1).

Mais il ne suffirait pas de concéder au conseil municipal de Paris et au conseil général de la

(1) On sait que ce grief retentit souvent aux tribunes de nos Chambres ; on sait aussi qu'il forme l'objet principal des discours d'installation de tous les présidents successifs du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine.

Seine de nouveaux sujets d'activité ; il faudrait encore ouvrir plus largement à la population ces assemblées locales. Aujourd'hui l'une et l'autre ne donnent place en totalité qu'à 88 élus (1). Ce chiffre, mis en parallèle avec le nombre des électeurs et avec l'importance des intérêts en jeu, est démesurément trop restreint. L'unique combinaison qui puisse obvier sérieusement à cet écart, consiste dans le fractionnement de la représentation municipale. Le système d'une assemblée unique formant à la fois le conseil général et le conseil municipal serait donc abandonné. Le département de la Seine aurait son conseil général distinct, qui, entre autres attributions, exercerait une certaine tutelle *locale*. La ville de Paris recevrait autant de conseils municipaux qu'elle compte d'arrondissements. Chaque conseil municipal avec son maire et son comité exécutif pourvoirait aux affaires et aux dépenses de la circonscription ; et quant aux intérêts qui seraient communs à deux ou plusieurs arrondissements, ou qui auraient un caractère commun ou de

(1) Aux termes de la loi de 1871 le conseil municipal de Paris est composé de 80 membres. Le conseil général comprend les mêmes membres auxquels viennent s'ajouter huit représentants des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux.

généralité, *d'indivisibilité* (1), ils seraient dévolus à un conseil central composé de vingt délégués des municipalités d'arrondissement et du même nombre de délégués du gouvernement lui-même. Ce conseil élirait à son tour un comité exécutif permanent et tous les deux seraient présidés, au nom de l'Etat, par le préfet de la Seine.

Cette diffusion et cette nouvelle organisation de la représentation communale, non seulement réaliseraient dans une mesure beaucoup plus large qu'actuellement la gestion du pays par le pays, stimuleraient puissamment l'éducation du suffrage universel, multiplieraient les contacts de personnes et de classes, mais encore elles seraient un nouveau moyen de mettre à couvert et de préserver l'Etat. Une assemblée *unique* de 80 membres, pour une ville de deux millions deux cent soixante-neuf mille âmes, ne saurait procurer qu'une très faible partici-

(1) Cette expression est celle-là même dont s'est servie la Convention dans le système de fructidor an III, pour déterminer la catégorie d'affaires qu'elle réserva au *bureau central*. On se rappelle que le *bureau central* était nommé par le directoire du département et confirmé par le directoire de la République.

En réalité la plupart des affaires que traiterait le conseil central, auraient un caractère autant national que municipal. Il serait donc logique et juste que le gouvernement participât à leur administration.

pation des habitants à la chose publique. Comme, de plus, cette même assemblée est l'organe de 412.284 électeurs et qu'elle dispose d'un budget montant à plus de deux cent quarante-six millions (1), elle doit fatalement avoir peine à se maintenir dans son orbite locale et à ne pas céder à la tentation de faire œuvre de parlement.

A l'augmentation du nombre des mandataires parisiens et à l'élargissement de leurs pouvoirs administratifs, nous demanderions, bien entendu, qu'on adjoignît les garanties nouvelles sur lesquelles nous nous sommes appesanti, dans les deux chapitres qui précèdent. Ces garanties nouvelles seraient nécessaires, on a dû le reconnaître, dans toutes les communes et dans tous les départements, par suite de la condition intellectuelle et morale où se trouve encore la plus forte portion du corps électoral ; mais pour Paris, en particulier, exposé à tant d'entraînements, elles répondraient à un besoin absolument impérieux. Ainsi, pour que le gouvernement et les services généraux n'aient à souffrir aucun dommage de la part des assemblées locales, le contrôle et la tutelle de l'Etat seraient conservés ; il ne serait non plus apporté aucun changement à la

(1) Budget de l'exercice 1882.

classification des dépenses facultatives obligatoires. A leur tour, pour que les intérêts proprement dits soient sauvegardés contre l'imprévoyance et la prodigalité, tout vote d'imposition extraordinaire ou d'emprunt ne deviendrait valable qu'à la condition d'avoir réuni les voix des deux tiers des conseillers en exercice et d'avoir été confirmé en seconde lecture. Les nominations aux emplois et les révocations seraient réglementées de manière à empêcher l'arbitraire et l'instabilité. Enfin, pour propager la connaissance et le goût des choses administratives et pour exercer à la pratique du vote, les séances des conseils municipaux et du conseil général seraient rendues publiques sous certaines réserves, et le recrutement des bureaux de bienfaisance, des délégations et commissions scolaires etc., serait abandonné aux électeurs eux-mêmes.

Si l'on veut bien arrêter un instant la pensée sur ce plan, d'ailleurs très sommaire, on jugera peut-être qu'il se recommanderait par quatre traits principaux :

1° Il remédierait à la discordance qui existe, à l'heure actuelle, entre le régime de la Capitale et le régime du gouvernement ;

2° Il assurerait aux habitants de Paris et du département de la Seine les avantages de la décentralisation administrative tout en forti-

fiant au profit de l'Etat la centralisation politique;

3° Il ferait revivre beaucoup de dispositions du système de fructidor an III, système qui fut adopté par la Convention, lorsque redevenue maîtresse d'elle-même, elle s'appliquait à démêler et à réparer ses fautes;

4° Il procéderait à peu près du même ordre d'idées que le projet dont la corporation de la Cité a pris récemment l'initiative en vue de la réorganisation municipale de Londres (1). Or,

---

(1) La réorganisation administrative de Londres a suscité, depuis un certain nombre d'années, un vif mouvement d'opinion dans le Royaume-Uni et ce mouvement a fait éclore beaucoup de propositions. En 1880, le Parlement lui-même a été saisi par trois de ses membres, MM. J. F. B. Firth, Thorold Rogers et Th. Balley-Potter, d'un projet complet de réorganisation. De son côté la corporation de la Cité a présenté, par l'entremise de son *Chamberlain*, un plan de réforme qui semble avoir été généralement bien accueilli; on présume que le gouvernement finira peut-être par s'y rallier, sauf toutefois à lui faire subir des amendements considérables.

D'après ce plan, la portion du territoire de Londres, qui n'est pas comprise dans la Cité, serait divisée en dix collèges électoraux et en dix municipalités distinctes. Ces dix municipalités ainsi que celle de la Cité seraient représentées par un conseil central qui régirait la ville tout entière. Chacune des nouvelles municipalités aurait son maire et ses autres organes de droit commun. Le Lord-Maire de la Cité présiderait le conseil central.

Si ces bases de réforme venaient à être acceptées, on

toutes les métropoles de l'Europe, Paris et Londres sont celles qui se ressemblent le plus par le nombre des habitants, par la richesse et par le goût de la liberté.

C'est dans des conditions toutes différentes que les autonomistes du conseil municipal de Paris souhaiteraient qu'on réformât la législation de la Capitale (1).

Au lieu de prendre souci de l'indépendance de l'Etat dans la bruyante cité, ils revendiquent en faveur du pouvoir local certaines des attributions essentielles de la préfecture de po-

---

peut être certain que le gouvernement réclamerait, au nom des intérêts de l'Etat, et obtiendrait sa part de prérogatives et de garanties défensives.

Il ne faut pas d'ailleurs oublier, en jugeant ce projet, que la législation anglaise consacre le système censitaire, la représentation des intérêts, et que l'éducation électorale et politique de nos voisins, d'au-delà de la Manche, est plus avancée que la nôtre.

(1) En mai 1880, le conseil municipal de Paris fut saisi d'un projet de vœu tendant au rétablissement de la mairie centrale. Il chargea une commission de dix membres d'examiner non seulement ce projet de vœu, mais encore d'autres motions qui avaient été déposées précédemment et qui avaient pour but d'obtenir une refonte du système administratif de la Capitale. La commission élabora un plan complet de réorganisation en 22 articles, et elle le présenta au conseil le 12 juillet 1880. Le plan fut longuement discuté en octobre de la même année, et finalement adopté avec quelques amendements, dans la séance du 6 novembre suivant. Il nous a paru nécessaire de faire connaître les lignes principales de ce plan.

lice, notamment celles qui ont pour objet de protéger la sûreté des personnes et la paix publique (1). Au lieu de tenir compte de l'inexpérience d'une grande partie des électeurs et des effets que cette inexpérience doit avoir sur la gestion, ils demandent que le gouvernement cesse de contrôler et de redresser le pouvoir local, et que ce pouvoir obtienne le droit de régler en dernier ressort tous les intérêts communaux, même l'assiette et le mode de perception des impôts, même les programmes d'enseignement dans les écoles. Enfin, au lieu d'augmenter dans une forte proportion le nombre des citoyens admis à connaître et à pratiquer les affaires, ils se bornent à adjoindre trente-cinq nouveaux membres au conseil municipal actuel et à remplacer le préfet de la Seine comme

---

(1) Aux termes de l'article 20 du projet municipal, le législateur devrait abroger l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII, qui a organisé la préfecture de police, et remettre en vigueur le système de police des lois du 14 décembre 1789 et du 16 août 1790. Ces lois confiaient au maire et aux corps municipaux la direction de la police communale, et elles rangeaient expressément parmi les attributions de cette police le soin de pourvoir à la sûreté et à la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics, de réprimer et punir les délits contre l'ordre public, les rixes, disputes, ameutements, de dissiper les rassemblements populaires, etc. (Voir le rapport déposé le 12 juillet 1880.)

administrateur de Paris par un maire et un conseil de mairie (1).

D'après le même projet voté par les édiles parisiens, l'autorité souveraine ne garderait pour toute garantie contre le conseil municipal que le droit de prononcer la dissolution de cette assemblée ; par contre, les électeurs seraient nantis de la faculté de révoquer, dans certains cas, leurs mandataires et d'approuver ou d'annuler certains actes. De son côté, le conseil municipal pourrait révoquer le maire et les membres du conseil de mairie. Le budget de Paris serait exonéré en principe de toute dépense du culte. Les séances du conseil municipal deviendraient publiques. La gratuité des fonctions municipales électives serait supprimée. L'électorat serait acquis après six mois de résidence, tandis qu'il ne l'est présentement

(1) Le maire de Paris et le conseil de mairie seraient élus par le conseil municipal et dans son sein. Le conseil de mairie serait composé du maire, président, et de huit membres qui prendraient le titre d'adjoints au maire. Chacun des adjoints serait placé à la tête d'un des services de la ville dont il serait spécialement responsable devant le conseil municipal. Le conseil de mairie serait en outre lui-même collectivement responsable. Le maire, le Conseil municipal et le Conseil de mairie seraient renouvelés tous les trois ans et par tiers chaque année. Dans chaque arrondissement, des délégués de la mairie, rétribués, rempliraient les fonctions d'officiers de l'état civil.

en général qu'après un an. La collation et le retrait des emplois seraient seulement remis au conseil de mairie et ne recevraient aucune réglementation.

Quelques mots suffisent pour dégager la caractéristique de ce projet : cent quinze élus de la population parisienne et surtout neuf d'entre eux, le maire et le conseil de mairie entreraient en possession de grandes prérogatives; mais les Chambres et le gouvernement qui représentent la nation tout entière n'auraient plus d'indépendance et seraient à la merci des dépositaires locaux des pouvoirs de police; les intérêts proprement dits ne seraient protégés par aucune garantie sérieuse. Enfin, la presque totalité des habitants serait soumise à de nouvelles excitations plutôt qu'elle ne gagnerait les moyens de concourir plus sérieusement aux gestions publiques, de s'éclairer et d'arriver à quelque communauté d'idées, à quelque entente.

Combien le système que nous venons de résumer, relativement à l'organisation de la Capitale, est en opposition avec celui qui a prévalu aux Etats-Unis!

A la fin de la guerre de l'indépendance, le congrès de la République naissante siégeait à Philadelphie, chef-lieu de l'Etat de Pensylvanie. Pendant qu'il élaborait la constitution, des soulèvements populaires vinrent à plusieurs re-

prises interrompre ses séances et n'encoururent aucune répression efficace de la part des autorités locales. Indignés de voir se répéter impunément ces violations de la souveraineté nationale, les représentants se transportèrent d'abord à Prince-Town, puis à Annapolis, deux villes de l'Etat de New-Jersey. Dans l'une et l'autre de ces nouvelles résidences, qui n'avaient été cependant acceptées qu'à la suite de solennelles promesses, le congrès ne fut ni plus indépendant, ni plus en sûreté. C'est sous le coup de ces épreuves que Washington et les autres chefs du mouvement émancipateur résolurent d'adopter pour centre de l'Union une ville et un district dans lesquels toute pression, soit morale soit matérielle, serait nécessairement impossible. Le congrès désigna à cet effet, pour capitale, une bourgade de création toute récente située sur la rive droite du Potomac, et qui prit plus tard le nom de Washington; il l'entoura d'un district restreint et peu habité, le territoire de Columbia, qu'on détacha en partie de l'Etat de Maryland et en partie de l'État de Virginie ; enfin il *neutralisa* la nouvelle capitale et son district en se réservant, par un article spécial de la constitution, le droit d'y légiférer seul et d'y pourvoir lui-même aux services publics.

Tous ces actes de fondation intervinrent dans les années 1789, 1790, 1791 et 1792. Depuis

lors, le congrès a édicté successivement plusieurs systèmes pour réaliser et ensuite pour perfectionner la neutralité de la ville capitale et de son territoire. Le dernier d'entre eux, celui qui est actuellement en exercice, a été l'œuvre de la loi fédérale du 8 juin 1878. Aux termes de cette loi, tous les pouvoirs administratifs, dans la ville de Washington et dans le territoire de Columbia, sont concentrés aux mains de trois commissaires que nomme le Président avec l'approbation du Sénat. Les commissaires, sous le contrôle du parlement, déterminent les taxes et dressent le budget, ils assurent la police, ils prennent soin de l'instruction, de l'assistance et de l'hygiène; ils font exécuter les travaux publics, ils choisissent et révoquent les employés. Leur mandat est de trois ans; l'un d'eux doit être un ingénieur militaire, ayant rang de major (1).

Ce type d'organisation, unique dans le monde entier, montre d'une manière saisissante quel intérêt suprême la démocratie américaine attache à préserver de toute atteinte ses services nationaux, et à empêcher que la capitale ne possède une prépondérance quelconque sur les autres parties de la confédération.

(1) Voir *l'Annuaire de la Société de législation comparée*, année 1879.

## CHAPITRE VI.

### CONCLUSION.

Nous espérons avoir réussi à prouver qu'il est devenu urgent de réviser notre système administratif tout entier et de l'approprier non seulement à notre système politique, mais encore aux conditions nouvelles dans lesquelles s'exerce depuis quelques années le suffrage universel. D'un autre côté, nous nous sommes efforcé de montrer avec clarté par quels moyens il serait possible de réaliser cette adaptation, sans qu'il en résultât aucun changement trop brusque, ni aucun péril public.

Mais si, indifférent aux leçons les plus décisives de l'histoire contemporaine en France et à l'Etranger, le législateur se laissait aller à perpétuer les contradictions et les incohérences que nous avons décrites, à quel sort notre pays devrait-il s'attendre?

Le passé nous éclaire complètement à cet égard :

Parmi les peuples de civilisation avancée, nous demeurerions celui qui jouit le moins des libertés locales et qui est condamné à prati-

quer le plus inconsciemment la souveraineté politique elle-même. Au lieu de s'appuyer sur des idées, sur des mœurs, sur des aptitudes en harmonie avec son objet et ses besoins, notre régime constitutionnel continuerait à fonctionner à l'aide d'artifices et d'expédients : la collation et le retrait arbitraire des emplois, les subventions aux travaux publics, aux entreprises et aux améliorations des communes, l'immixtion permanente des députés et des sénateurs, des candidats, dans les actes même les moins importants de l'exécutif. Les relâchements et les antagonismes, dont nous sommes témoins, ne cesseraient pas de s'aggraver. Enfin, le parti qui est aujourd'hui aux affaires s'userait aussi rapidement que se sont usés ses devanciers de la monarchie et de l'empire, et dans quelques années il céderait la place, non pas certes à un ordre de choses meilleur, mais à un parti plus audacieux servi par un personnel inexpérimenté et inculte. En d'autres termes, l'axiome de J.-J. Rousseau recevrait une sanction nouvelle : « Si le législateur consacre un principe « différent de celui qui naît de la nature des « choses, l'Etat sera agité jusqu'à ce que l'in- « vincible nature ait repris son empire. »

Le trait distinctif et la vertu propre des gouvernements libres consistent en ce que ces

# TABLE DES MATIÈRES.

## PREMIÈRE PARTIE.

NOS INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES DEPUIS 1789.


Pages.

CHAPITRE Ier. — Du rôle des Institutions administratives et de leurs rapports avec les Institutions politiques. 1

CHAPITRE II. — L'origine et les développements de la centralisation. 12

CHAPITRE III. — L'Administration pendant la période révolutionnaire. 30

CHAPITRE IV. — L'Administration impériale. 45

CHAPITRE V. — L'antagonisme du système administratif et du système politique. 54

CHAPITRE VI. — Les lois administratives de la troisième République. 78


## DEUXIÈME PARTIE.

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES A L'ÉTRANGER.


CHAPITRE Ier. — L'organisation générale et l'organisation locale à l'étranger. 93

CHAPITRE II. — Les procédés de gestion à l'étranger; leurs effets moraux et sociaux. 140

CHAPITRE III. — De certains moyens essentiels employés à l'étranger pour concilier l'autorité avec la liberté. 182

## TROISIÈME PARTIE.

### LES RECTIFICATIONS NÉCESSAIRES.

Pages.

CHAPITRE Ier. — Des conditions dans lesquelles doit se réaliser la décentralisation administrative. 245

CHAPITRE II. — La Décentralisation administrative en ce qui concerne l'Etat. 263

CHAPITRE III. — La Décentralisation administrative en ce qui concerne le département et la commune. 272

CHAPITRE IV. — La Décentralisation administrative en ce qui concerne la gestion et la protection des intérêts. 291

CHAPITRE V. — La Décentralisation administrative en ce qui concerne la Capitale. 298

CHAPITRE VI. — Conclusion. 314

VERIFICAT 2017

VERIFICAT 1987

Paris. — imp. F. PICHON, 30, rue de l'Arbalète, et 24, rue Soufflot.