

Ce document est extrait de la base de données textuelles Frantext réalisée par l'Institut National de la Langue Française (InaLF)

Etudes administratives [Document électronique] / par Auguste Vivien

p1

Organisation et principes généraux de l' administration. De la place que l' administration occupe dans le système de nos institutions. Les pouvoirs publics. Dans l' enfance des sociétés, les pouvoirs publics sont confondus ; les divers intérêts à la garde desquels ils sont préposés, s' unissent par des liens si étroits qu' ils commencent naturellement par se mêler ensemble. Le souverain, roi ou peuple, les tient resserrés dans sa main toute-puissante, et les fait tous fléchir sous l' empire d' une même volonté. Avec le temps, à cette confusion succède la division des pouvoirs. Dans l' ordre politique, elle procure aux

p2

citoyens des garanties tutélaires ; dans l' ordre économique, si l' on peut ainsi parler, elle contribue à l' accomplissement plus régulier, plus rapide, mieux ordonné des services publics : mais cette division qui paraît toute simple, lorsque les lois la consacrent et que l' usage l' a sanctionnée, est l' oeuvre lente du temps, de l' expérience et de la réflexion ; elle commence par des essais, des tâtonnements et s' achève à l' aide de procédés en quelque sorte scientifiques. Les fractionnements du pouvoir sont d' abord imposés par la nécessité. Le souverain plie sous le poids de devoirs qui dépassent ses forces et qu' il ne peut négliger sans s' exposer à des plaintes, importunes même au despotisme ; faute d' appuis, d' instruments et de conseils, égaré par l' ignorance ou par des passions que n' arrête aucun frein, il marche au hasard, ne suit que son caprice et ne recule pas même devant la violence. Les sujets sont inquiets ; l' arbitraire règne ; un malaise universel trouble les esprits. Pour alléger un fardeau trop pesant, pour dissiper les alarmes, rétablir le mouvement, prévenir les résistances, la protection d' une autorité spéciale est accordée en premier lieu à ce que les citoyens ont de plus cher, à leurs propriétés, à leur liberté personnelle, à leur vie. Soustraire ces biens précieux aux incertitudes d' une volonté mobile est le besoin qui se fait le

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

plus tôt et le plus vivement sentir. L'ordre judiciaire est fondé. Par l'établissement des tribunaux, les peuples entrent dans la voie des institutions régulières et s'initient aux bienfaits de la séparation des pouvoirs. Appliquer la loi, tel est l'office des tribunaux ; mais si

p3

la loi reste arbitraire, si le juge obéit à une règle incessamment variable, la sécurité que procurent les tribunaux est illusoire et incomplète. Il faut donc, comme conséquence de l'établissement judiciaire, attacher à la loi la durée et la maturité, et la rendre stable pour que l'application en soit ferme et assurée. Dans ce but, on l'entoure de formalités particulières, on la prépare avec plus de soin, on la soumet à un examen plus réfléchi, à des contrôles plus sérieux, on la publie avec solennité ; elle est ainsi préservée de trop faciles changements. Bien qu'elle demeure encore l'attribut exclusif du chef de l'état, elle prend une forme propre, qui prépare une séparation plus entière. Plus tard, quand les institutions politiques se fondent, le droit de faire les lois cesse d'appartenir à la royauté seule, et se partage entre elle et les assemblées qui représentent la nation. à certaines époques, par un démembrement absolu, il passe tout entier à ces assemblées, et le chef de l'état n'y prend part qu'au moyen de l'initiative, si elle lui est accordée, et d'un veto plus ou moins absolu. Deux pouvoirs, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont ainsi détachés et acquièrent une existence séparée. Au monarque est réservé seulement le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le soin d'exécuter les lois, celles du moins dont l'application n'appartient pas à la justice, et de gouverner la nation sous leur autorité. Le pouvoir exécutif lui-même se divise en deux branches : la politique, c'est-à-dire la direction morale des intérêts généraux de la nation, et l'administration qui consiste principalement dans l'accomplissement des

p4

services publics. Sous le gouvernement constitutionnel, la politique elle-même passe en partie aux assemblées législatives. Représentant la nation, édictant les lois auxquelles elle doit obéir, ces assemblées ne peuvent demeurer étrangères à la politique qui, par les rapports qu'elle entretient au dehors dans l'intérêt de l'indépendance et de la dignité du pays, et par le mouvement qu'elle imprime au dedans à tout ce qui concerne le repos, la sécurité, la vie morale et la prospérité du peuple, exerce une si grande influence sur les destinées publiques. Plus le pouvoir parlementaire grandit, plus il fait invasion dans la politique. Il la conduit par les lois, par les

votes financiers, par des résolutions. Arrivé à son extrême développement, il l'attire à lui presque tout entière et n'en laisse au pouvoir exécutif que ce qui est matière de négociation, d'étude et de mise en oeuvre, plutôt que de délibération et de décret. Cette division des pouvoirs et l'ordre successif dans lequel elle s'opère sont confirmés par les monuments de notre histoire. Sous le régime féodal les prévôtés et les bailliages, sous la monarchie, aussitôt qu'elle commence son long travail d'absorption et d'agrandissement, les parlements donnent aux peuples les garanties premières de la justice. L'enregistrement des édits par les cours de justice attribue aux lois leur caractère distinctif. Après la révolution, à cette formalité presque toujours vaine et souvent obtenue par la force, succède le vote des assemblées représentatives. Le pouvoir politique, de son côté, se partage plus ou moins entre le chef du gouvernement et les assemblées. Dans cet ensemble d'institutions, et quels que soient

p5

les détails des attributions respectives, l'administration a sa place à part, et, dans l'exercice de ses fonctions, elle se trouve en contact habituel avec tous les autres pouvoirs, avec la loi qu'elle applique et complète au besoin, avec la justice qu'elle organise et dont elle exécute les arrêts, avec la politique de qui elle reçoit l'impulsion. Quelles sont ses prérogatives ? Dans quelles limites doit-elle se renfermer ? Comment se défend-elle contre les usurpations des autres pouvoirs, et comment ceux-ci à leur tour se préservent-ils des siennes ? C'est ce qu'il est nécessaire d'étudier pour déterminer avec précision le rôle qui lui est imparti dans le système constitutionnel. Cette étude réclame la plus sérieuse attention et se rattache aux considérations les plus élevées. D'une part, la liberté politique y est en cause. La séparation des pouvoirs est la première condition des gouvernements libres ; proposition incontestable et qui n'a rien perdu de son autorité pour avoir été inscrite dans la constitution de 1848. D'autre part, plus l'administration a vu s'étendre son domaine, plus il est nécessaire de l'y enfermer étroitement et de mettre les barrières qui l'y retiennent et l'empêchent d'en sortir, en face des lois et des moeurs qui ont élargi sa sphère.

p38

De l'organisation administrative. De la centralisation. Avant de retracer l'organisation administrative, il convient de parler de la centralisation qui en est la base. La centralisation, son nom le dit, ne peut exister sans un pouvoir central ; mais il ne suffit pas qu'un tel pouvoir se rencontre pour qu'il y ait

centralisation. La Grande-Bretagne avec son parlement qui dicte des lois aux trois royaumes et à des colonies répandues sur toute la surface du globe, la Suisse avec sa diète fédérale, les états-Unis avec leur congrès, reconnaissent un pouvoir central, et sont les exemples les plus frappants de gouvernements dépourvus de centralisation. D'un autre côté, si le développement considérable donné à l'administration publique ou collective des intérêts communs est une conséquence habituelle de la centralisation, il ne la constitue pas non plus. Chez les nations qui jouissent d'institutions locales actives et puissantes, mais indépendantes du gouvernement, la part de l'administration est très grande et la centralisation inconnue. Des lois qui attribuent au gouvernement même de

p39

l'état une autorité générale, qui lui donnent le droit d'étendre son bras sur les diverses fractions du pays, de se substituer plus ou moins aux pouvoirs locaux, de s'interposer dans l'exercice des facultés individuelles, et qui soumettent la nation à une direction unique, partant du centre et rayonnant jusqu'aux extrémités les plus reculées : voilà ce qui fait la centralisation. Pour emprunter une comparaison appliquée à une société célèbre, organisée sur ce principe, la centralisation est une épée dont la poignée est dans la capitale et la pointe dans le reste de l'état. Il n'y a pas de nation où elle ne se trouve à un degré quelconque, car l'absence de toute centralisation conduirait à l'anarchie ; il en est où son extrême développement a tué la liberté, car, poussée à l'excès, la centralisation enfante la servitude. À proprement parler, les nombreuses et ardentes discussions engagées au sujet de la centralisation ont porté beaucoup moins sur le principe lui-même que sur son développement plus ou moins étendu. Il en est souvent ainsi. Nous vivons en effet dans un temps où presque tous les grands principes des sociétés sont reconnus. On ne conteste aucune des lois morales qui doivent présider au gouvernement des hommes. Cela est vrai pour la plupart des libertés, inscrites désormais, avec plus ou moins de sincérité, dans toutes les constitutions. Ceux même qui y ont le moins de penchant se croient obligés de les admettre, sauf à les éluder ou à les violer, quand l'occasion le permet. On ne discute ouvertement que sur la mesure dans laquelle elles seront possédées et sur les circonstances qui sont de nature à en favoriser ou à en

p40

restreindre la jouissance, et on ne les supprime que par voie d'ajournement. De même il n'est personne qui n'accepte la centralisation, pour certains objets et dans une proportion

quelconque. Sur le point seulement où elle doit s'arrêter, les opinions se partagent. Selon le génie des peuples, leurs moeurs, leurs traditions historiques, leur situation géographique même, la centralisation s'étend ou se resserre, et l'on s'explique aisément l'extrême développement qu'elle a pris en France. Depuis plusieurs siècles elle a été le but vers lequel la nation n'a pas cessé de se diriger. Pour se constituer, pour reculer ses frontières, pour imposer à des ennemis jaloux et puissants, la France a laissé prendre en autorité au gouvernement ce qu'elle espérait qu'il lui rendrait en grandeur et en sécurité. Des rois habiles, de grands ministres secondèrent ce sentiment national. La couronne, opposant à l'aristocratie féodale les communes qu'elle affranchissait, abaissant la noblesse en faisant tomber sur l'échafaud ses têtes les plus illustres ou en l'abâtardissant à la cour, reprenant ensuite les franchises locales, accrut successivement son pouvoir ; de la réunion de ces diverses conquêtes se composa la monarchie administrative, ébauche assez achevée déjà de la centralisation. La rénovation politique de 1789, loin de détruire la centralisation, imposa au gouvernement le besoin de conserver les forces dont elle tenait le faisceau. De nombreux ennemis à combattre au dedans et au dehors, les principes que la révolution inaugurerait à propager et à faire triompher, l'unité à imposer à des provinces autrefois séparées par les institutions et les coutumes, la nation

p41

à asseoir sur les bases que posait le régime nouveau, tout exigeait une volonté unique, capable d'imprimer le mouvement, d'abolir les distinctions, de vaincre les résistances. Sans une autorité presque absolue, ni l'assemblée à qui était confié le dépôt des libertés reconquises, ni le gouvernement chargé d'en assurer le règne, ne pouvaient accomplir leur oeuvre. Aussi, tout en organisant des pouvoirs locaux et en leur conférant les attributions les plus étendues, l'assemblée nationale fit remonter au roi, ou plutôt aux ministres, responsables devant elle, l'action politique entière et une grande partie de l'action administrative. Il est vrai que les lois qu'elle rendit, n'étaient pas appropriées à leur fin. Sa pensée était en effet de subordonner au pouvoir central tous les pouvoirs qu'elle distribuait aux divers degrés de la hiérarchie, et ces pouvoirs, elle les organisait de manière à trouver en eux des obstacles et non des moyens. Elle les faisait collectifs, les rendait presque indépendants et par suite plus enclins à la résistance qu'à la soumission. Mais il suffit de lire les instructions rédigées par elle-même à l'appui de ses décrets, pour reconnaître que la centralisation en était le principe. Les changements apportés successivement à la première organisation tendirent tous à fortifier ce principe en le conservant. Au nom d'une politique violente et inflexible, la convention, investie elle-même du pouvoir exécutif, brisa tous les empêchements qui pouvaient

entraver sa dictature. En vue de rétablir l'ordre dans les finances et dans l'administration, le directoire donna au pouvoir exécutif une partie des attributions déléguées par la constituante aux départements et aux communes ; enfin, l'empire,

p42

qui avait fait de la France un camp et de l'administration un recruteur de soldats, absorba tous les pouvoirs et étendit sans mesure le réseau de la centralisation. Malgré de profondes modifications introduites par le gouvernement constitutionnel, de 1814 à 1848, la centralisation est encore le principe fondamental de notre administration. à cette longue école se sont façonnées des moeurs qui favorisent le maintien de la centralisation. Une continuelle immixtion du gouvernement dans presque toutes les affaires a fait perdre aux citoyens l'habitude des efforts personnels. On se dérobe à toute responsabilité individuelle ; on attend d'autant plus du pouvoir central qu'on lui a concédé davantage, et si l'esprit français ne lui épargne pas la critique, les ambitions privées ne cherchent guère à se substituer à lui. L'état de la société, des familles et des fortunes encourage ces dispositions. Plus d'opulents patrimoines toujours prêts à faire à l'état une concurrence généreuse dans l'accomplissement des services publics : la règle des partages divise les héritages et disperse les longs produits de l'épargne et du travail. Plus de noms illustres consacrés à des oeuvres de patriotisme : un besoin d'égalité jaloux les écarte ou les inquiète. Plus d'associations religieuses avec de grands revenus et un vaste patronage : les lois ne les reconnaissent point ; les moeurs élèvent une barrière entre elles et les intérêts de ce monde. Le labeur de chacun se concentre dans le développement de son propre bien-être et la contemplation de ses intérêts domestiques. Dans ce naufrage de la grande propriété, des influences héréditaires et du patriotisme individuel, le

p43

gouvernement dispose d'immenses ressources, exerce un patronage sans limites, et est devenu l'arbitre de toutes les difficultés publiques, le dispensateur de toutes les grâces, l'exécuteur de toutes les grandes entreprises. Ce régime a soulevé les plus vives réclamations, et l'on a pu quelquefois, chez ceux qui les faisaient entendre, remarquer une singulière inconséquence. La centralisation donne à l'autorité publique une grande puissance, et c'est parmi les plus dévoués sectateurs du principe de l'autorité qu'elle a trouvé ses adversaires les plus nombreux. Elle restreint la liberté, et parmi les plus fervents apôtres de la liberté, il s'en est rencontré qui ont célébré avec un

poétique enthousiasme ses grandeurs et ses bienfaits. Les uns avaient surtout les regards tournés vers l'intérieur de la France, et ne considéraient que l'extension des franchises locales ; les autres ne voyaient que la grandeur de la patrie, les forces dont elle a besoin pour résister à l'étranger et consolider la révolution. La centralisation touche à tant d'intérêts que, selon l'aspect sous lequel on l'envisage, elle suggère les opinions les plus opposées. La centralisation a été la source de grands biens, qui pourrait le contester ? Elle a contribué à animer la France d'un seul esprit et d'une même pensée, elle a fondé l'unité et assis sur des bases indestructibles le régime nouveau, mais elle a en même temps créé des maux funestes. Par le régime de la centralisation, l'autorité publique a vu peser sur elle une responsabilité qui, en même temps qu'elle fait remonter jusqu'à elle les bénédictions publiques, dans les jours heureux, la livre, aux époques de crise et de malaise, à toutes les plaintes, aux clameurs

p44

de ceux qui souffrent et aux attaques de ceux qui exploitent ces souffrances au profit de mauvaises passions. Détournés des affaires pratiques, les esprits se tournent exclusivement vers les théories spéculatives ; le gouvernement prend une si grande part à toutes choses, que les mécontents considèrent sa destruction comme le premier de tous les remèdes. Pour apprécier ces griefs, examinons la centralisation dans ses rapports avec les besoins divers auxquels elle doit pourvoir ; recherchons quels sont les attributs nécessaires du pouvoir central et dans quelle mesure il doit en jouir, afin de concilier, autant que faire se peut, ses prérogatives avec les libertés publiques. Les gouvernements sont principalement institués dans un double but : la protection nationale et le maintien de l'ordre. Entretenir d'une part des relations bienveillantes avec l'étranger, prévenir les dissentiments, apaiser les rivalités, résister aux attaques, veiller avec un soin jaloux sur la grandeur et la sécurité de la patrie ; assurer d'autre part l'exécution des lois, punir ceux qui les violent, apaiser les troubles intérieurs, faire régner la paix, garantir à chacun la liberté du foyer domestique, cette liberté qui surpasse toutes les autres : telle est leur mission, et l'on peut dire que, dans les états où le gouvernement n'est pas armé des pouvoirs nécessaires pour l'accomplir, il n'y a point de gouvernement. Pour répondre à ce double besoin, le gouvernement est investi de pouvoirs définis par la constitution et par les lois ; des agents sont placés sous ses ordres ; la force

p45

publique est dans ses mains ; les tribunaux sont institués ; des impôts sont levés. Voilà le vrai domaine de la centralisation, et dans les pays mêmes qui la repoussent de leurs institutions secondaires, elle l' occupe sans conteste. Mais ce domaine varie selon les conditions de chaque état. L' Angleterre peut se préoccuper moins, avec sa ceinture maritime, des dangers extérieurs, et avec son organisation politique, des chances de troubles intérieurs. Les états-Unis obtiennent la même sécurité du large espace qu' ils occupent, de l' absence de voisins forts et de la possession de vastes territoires, ouverts aux populations inquiètes et tourmentées par le besoin. Les états du continent européen, au contraire, sont contraints de faire à la paix intérieure et extérieure de plus grands sacrifices. La France en particulier, dans le voisinage de rivaux puissants, tenus en éveil par l' initiative intellectuelle et morale qu' elle a toujours exercée, et par l' ardeur guerrière qui l' a longtemps animée, la France où la révolution a détruit toutes les barrières intermédiaires et fait triompher la démocratie, où la population est serrée, où l' amour du sol natal résiste aux expatriations, la France doit plus qu' aucune autre nation peut-être, confier à son gouvernement des forces imposantes, une grande armée, des agents nombreux, des revenus considérables, et la centralisation, même dans ce qui est commun à tous les peuples , s' y trouve nécessairement plus étendue qu' ailleurs. Les pouvoirs qui se rattachent à cet ordre d' intérêts doivent appartenir à l' autorité centrale directement, absolument, sans intermédiaire. Il est évident que les relations

p46

diplomatiques ne peuvent relever que d' elle. Il en est de même de l' armée et de la flotte. Quant à la levée de l' impôt, on a pu voir, par l' application des lois de l' assemblée constituante qui en avait chargé les autorités locales, tous les vices de ce régime. Des lenteurs sans terme, des pertes continuelles, des obstacles de tous les instants, tels en étaient les résultats inévitables. Aussi, dès que l' ordre commença d' entrer dans l' organisation des services publics, celui-ci fut rendu au gouvernement seul. Ainsi, les relations avec l' étranger, l' armée, la flotte, les ressources financières destinées à en couvrir les dépenses, appartiennent nécessairement au pouvoir central, mais à deux conditions également indispensables. D' abord, le gouvernement n' est que le mandataire de la nation, et il lui doit compte de tous ses actes. Plus le mandat est considérable, plus la responsabilité doit être sérieuse. Une bonne constitution établira cette responsabilité sur les bases les plus solides. Elle organisera une surveillance sévère sur la diplomatie, d' où peut sortir la paix ou la guerre ; elle prendra des mesures pour que l' armée, créée dans l' intérêt de l' ordre et de la sûreté nationale, ne devienne pas un instrument d' oppression ; elle soumettra les finances à des contrôles, à des vérifications qui empêchent le gaspillage et la fraude ; elle

fera en sorte enfin que le gouvernement ne puisse jamais conduire la nation par les relations avec l'étranger à la rupture des alliances, par l'abus de la force publique à la servitude et par le désordre financier à la ruine et à la banqueroute. D'un autre côté, une législation bien ordonnée assurera

p47

aux citoyens, considérés dans leur existence individuelle, la protection de règles tutélaires, et placera toujours en face des facultés conférées au gouvernement, les conditions qui en déterminent l'emploi et en préviennent ou en répriment l'abus. On a vu que le gouvernement doit être et est en effet chargé du maintien de l'ordre à l'intérieur. Il n'est pas de fonction plus inhérente à son institution même ; il n'en est pas non plus qui ait servi davantage à l'extension exagérée des attributions du pouvoir central : sous prétexte de maintenir l'ordre, il a mis la main sur un nombre illimité d'intérêts, et les a compris dans ses pouvoirs de police ; il s'est, à la faveur du même prétexte, substitué aux pouvoirs locaux, dans une foule de cas. Qu'est-ce que l'ordre en effet et en quoi consiste la police ? Il n'est pas pour ainsi dire une action dans la vie des citoyens, qui ne touche au bon ordre, et, sous ce rapport, le despotisme seul serait en état de le maintenir ; on en peut dire autant de la police. On comprend généralement sous ce terme, tout ce qui concerne la sûreté, la tranquillité, la commodité même des citoyens : de quelle autorité le gouvernement ne serait-il pas investi, si l'on prétendait lui abandonner de si vastes intérêts ? Les citoyens pourraient voir toutes leurs libertés passer entre ses mains. Nous exposerons séparément les principes de l'organisation de l'administration locale et de la police. Qu'il nous suffise ici de quelques considérations générales. Le problème à résoudre, quant aux pouvoirs qui se rapportent à la police et au maintien de l'ordre, consiste moins à fixer les limites de ces pouvoirs et leur objet,

p48

qu'à déterminer quel doit être à cet égard le principe de la législation. Deux systèmes sont en présence : l'un subordonne les citoyens à l'administration. Il charge celle-ci d'autoriser ou d'interdire l'exercice de droits privés ; il ne laisse aux particuliers la faculté de faire certains actes, d'ouvrir certains établissements, de se livrer à telle ou telle profession qu'avec la permission de l'autorité publique. Par ce moyen, dit-on, le maintien de l'ordre est assuré. Le gouvernement, appréciateur impartial et éclairé, pèse les circonstances, impose des conditions, mesure les garanties morales, et prévient les écarts qui seraient de nature à troubler la société. L'autre, au

contraire, s' en remettant aux citoyens, trace à l' avance les devoirs qui leur sont prescrits ; il les soumet également à des conditions, mais ces conditions sont réglées en termes généraux et non pour chaque cas spécial et pour chaque individu. Quiconque les enfreint, encourt les peines édictées à l' avance par la loi. Le premier de ces systèmes, entièrement préventif, a pour conséquence d' augmenter les attributions du pouvoir public, c' est-à-dire la centralisation, quand les pouvoirs locaux inspirent à la loi les mêmes défiances que les citoyens pris individuellement. Le second système, purement répressif, a seulement recours à l' autorité judiciaire. Le gouvernement peut encore intervenir pour exercer la surveillance et déférer à la justice les infractions qu' elle doit punir, mais il n' est investi d' aucune puissance propre et directe. Entre ces deux systèmes le choix ne saurait être douteux.

p49

Le second seul satisfait à la liberté et à la dignité de l' homme . Que deviennent des citoyens dépourvus du droit d' exercer leurs facultés et assujettis en tant de choses au bon plaisir du gouvernement ? On pourrait même demander si dans un état où un tel régime est très développé, il y a encore des citoyens. Le caractère dominant du système préventif est la défiance, sentiment injurieux pour ceux qui le font naître, humiliant pour le peuple dont la législation s' en inspire. La défiance contre les individus conduit à une confiance absolue envers le gouvernement. Sur quelles bases cette confiance ? Serait-il donc vrai qu' il n' y a de sagesse, de prévoyance, de lumières que dans les dépositaires de la puissance publique ? étrange contradiction. C' est le citoyen que sa raison éclaire, que son intérêt dirige, que la loi avertit, c' est le citoyen qui est suspect. C' est le gouvernement que tant d' illusions peuvent égarer, qui ne peut avoir que des vues générales, et n' est pas en état de pénétrer avec sollicitude et clairvoyance dans les questions purement privées, qui est chargé du soin de faire les affaires des citoyens, et qui en dispose avec son indifférence quelquefois hautaine, avec les passions dont ses agents ne peuvent se défendre et sous l' influence des préoccupations politiques, si aveugles et si intolérantes. Mais ne parlons pas de la liberté. Employons des arguments que ne puissent pas repousser ceux même qui, effrayés sans doute du désordre de leur propre esprit, ont passé subitement de la licence à l' idolâtrie du pouvoir absolu. Sont-ils bien assurés de consolider le gouvernement en lui remettant des devoirs si pesants ? C' est le contraire qui est vrai. Il n' y a pas pour l' autorité publique

p50

de plus grande cause de faiblesse que l' exercice du régime préventif. Elle devient responsable de toutes les choses où elle a mis la main ; des autorisations qu' elle accorde et de celles qu' elle refuse. Elle est le point de mire de toutes les plaintes et la cause supposée de toutes les souffrances. On voit dans l' autorisation une garantie de succès et on accuse l' administration des mécomptes qu' elle n' a pu prévenir, de ceux même qu' elle a prévus. Les faveurs qu' elle concède soulèvent le soupçon, entretiennent l' envie et fomentent les inimitiés, aliment fécond des révolutions, source intarissable des secousses politiques. De leur côté, les citoyens perdent l' habitude de se fier à eux-mêmes, ils s' imaginent que le gouvernement mêlé à leurs affaires les dispense du calcul et de la prudence. On ne compte plus sur ses propres efforts, sur son labeur, sur son activité. On s' en rapporte à la puissance publique qui s' est faite la dispensatrice des industries et des droits. Le système préventif est peut-être plus commode pour les pouvoirs qui ne comptent pas sur l' avenir ; ils se meuvent plus à l' aise, en tenant les citoyens dans une dépendance continuelle, en les ayant à leur merci, à l' aide des craintes et des espérances qu' ils leur inspirent. Les gouvernements, au contraire, qui ne bornent pas leurs vues à une autorité éphémère, penseront toujours qu' il est en réalité plus facile et plus honorable à la fois de traiter avec des hommes qui savent se guider par leurs lumières personnelles, qui, artisans de leur destinée et dédaignant une tutelle stérile, ne demandent qu' à leurs bras ou à leur génie des moyens d' existence. Resserrer le système préventif dans les bornes les plus

p51

étroites, n' y recourir que quand la sûreté publique l' ordonne, serait un des plus heureux correctifs de la centralisation. Elle gagnerait également en importance ce qu' elle pourrait perdre en puissance exécutive, si la police active était laissée dans une plus grande mesure aux pouvoirs locaux. C' est à eux principalement qu' elle doit être dévolue. Il est nécessaire qu' elle soit faite de près, par ceux qui connaissent les individus, qui sont au courant des besoins, et qui, toujours présents, ne font défaut à aucune nécessité, quelque imprévue qu' elle soit. En ce point, le rôle du pouvoir central doit être plus de surveillance que d' action, et de direction que de commandement. Aux pouvoirs locaux l' initiative ; au pouvoir central le redressement. Le pouvoir central peut être appelé cependant à assurer lui-même l' exécution des lois et à réprimer le désordre ; mais il ne doit se montrer que pour suppléer à l' inertie ou au mauvais vouloir du pouvoir local, et quand la sécurité publique, dont il répond, lui en fait un devoir. Le plus sûr moyen d' entretenir le zèle et de fortifier l' énergie du pouvoir local, c' est de le convaincre que de lui surtout dépend le maintien de la paix publique et le triomphe de la loi. Lui faire voir sans cesse le pouvoir central se mettant à sa place et exerçant ses

fonctions, c'est encourager sa faiblesse et le désintéresser de son devoir. Pour accomplir les fonctions qui viennent d'être énumérées, on a vu que le pouvoir central dispose de revenus considérables. Il les perçoit et les dépense, et lui seul peut être préposé à ce double soin, aux conditions et sous les garanties établies par les lois. Il est l'administrateur de la fortune de l'état. Il est en même temps le conservateur

p52

du domaine public, de ce domaine qui, appartenant à tous pour l'usage commun de la société, n'appartient à personne à titre particulier. Ainsi, c'est lui qui garde et entretient les fleuves, les routes, les canaux et toutes leurs dépendances. à ce titre, il fait toutes les grandes entreprises qui se rapportent aux voies de communication générale, et qui ont pour objet d'enrichir et même d'ornez la surface du territoire. Cette branche de ses attributions dans laquelle les administrations locales et l'industrie privée ont, en d'autres pays, une part bien plus large qu'en France, soulève des réclamations qu'il n'est pas hors de propos d'examiner. La société entière est intéressée à des entreprises qui sont destinées à l'usage commun des citoyens, qui facilitent leurs rapports, les rapprochent entre eux et favorisent, par les échanges, le commerce et l'industrie. Indépendamment de tout esprit de système, le régime qui permet le plus d'augmenter le nombre de ces entreprises, en réduisant les dépenses qu'elles occasionnent, ou en stimulant le zèle qui les fait naître, doit toujours être préféré, et la centralisation n'est justifiée qu'autant qu'elle atteint ce double résultat et que dans la mesure où elle l'atteint. Convient-il donc, à ce point de vue, de remettre aux administrations locales ou de concéder à l'industrie privée l'exécution des travaux publics ? Déjà, et en vertu des lois, les administrations locales sont préposées aux travaux qui les concernent particulièrement. Les édifices publics sont divisés d'après leur destination, et les routes d'après leur importance, en trois catégories. Ils sont nationaux, départementaux ou

p53

communaux. Les travaux qui se rapportent à la première catégorie sont les seuls dont le gouvernement soit chargé ; du département ou de la commune dépendent les autres. Théoriquement, cette répartition paraît logique. Chaque ordre de travaux appartient à qui est le plus intéressé à ce qu'ils soient exécutés avec soin et économie. Quant à ceux qui restent au pouvoir central, à quel titre les remettrait-on aux départements ou aux communes ? Dans l'origine, cette délégation avait été faite par les lois de l'assemblée constituante, et elle fut condamnée par l'expérience

comme celle qui était relative à l' assiette et au recouvrement de l' impôt. L' état souffrait de la négligence et de l' impéritie des administrations locales, et de la préférence exclusive qu' elles étaient disposées à accorder aux travaux qui les intéressaient directement. Cependant il y aurait lieu d' examiner si, dans la distribution des routes et des édifices, des changements ne pourraient pas être introduits, et si les départements ou les communes ne seraient pas fondés à demander que leur lot s' accrût. Peut-être aussi pourrait-il être accordé plus de liberté aux administrations locales ; mais l' examen de cette question touche plus au régime général de ces administrations qu' à la centralisation en matière de travaux publics ; d' autre part, avant de modifier le système en vigueur, il serait bon de s' assurer qu' en écartant le contrôle du pouvoir central ou en lui posant des limites plus étroites, l' exécution de ces travaux deviendrait plus économique et plus prompte. On peut à cet égard se reporter à la loi du 21 mai 1836 qui n' a donné une si vive impulsion à la vicinalité communale qu' en armant le gouvernement d' un droit de coaction

p54

et en plaçant les communes sous l' autorité des conseils généraux et des préfets. Quoi qu' il en soit de ces réformes accessoires, l' attribution au gouvernement des travaux qui concernent l' état paraît peu contestable. Mais n' est-il pas désirable que ceux de ces travaux qui peuvent être l' objet de concessions utiles soient livrés à l' industrie privée ? En confiant ces travaux au gouvernement, on obtient plus d' harmonie et une répartition plus exacte entre les diverses parties du territoire, par l' unité de direction et les vues d' ensemble qui y président. Il est des provinces où l' industrie privée ferait défaut parce qu' elle n' y trouverait pas la compensation de ses dépenses. Le gouvernement , distributeur impartial, maintient l' équilibre, et veille à ce que tous ceux qui paient l' impôt obtiennent leur part dans les dépenses utiles auxquelles il subvient. L' état, quand il construit une route ou un canal, en rend l' usage gratuit, et, si la communauté en supporte les frais, elle en recueille les avantages. Grand bienfait en réalité, car le public supporte impatiemment les péages qui gênent ses communications et blessent la plus naturelle et la plus légitime des libertés, celle des voyages et des transports. Aussi, la suppression des droits que le directoire avait établis sur les grandes voies de communication, fut-elle une des mesures les plus populaires du consulat. Il est vrai que l' état lui-même est quelquefois obligé d' établir des péages pour se couvrir des dépenses qu' entraînent certains travaux, et afin de pouvoir, à l' aide de cette ressource, les multiplier et en doter un plus grand nombre de localités. Mais, entre ses mains, les péages sont plus modérés, le public n' est point grevé

outre mesure, la concurrence est ménagée et les intérêts publics ne sont pas sacrifiés à la soif de la spéculation. Malgré ces considérations, il est juste de reconnaître que l'industrie privée offre de son côté des avantages réels qui doivent souvent la faire préférer à l'état. L'état entreprend parfois, sous l'obsession des influences personnelles et dans des vues politiques, des travaux d'une importance très secondaire et dont l'industrie privée aurait constaté le peu d'utilité, si l'on avait été obligé de faire appel à ses capitaux. Les deniers prélevés sur la France entière sont appliqués injustement au profit d'une partie fort restreinte du territoire. D'un autre côté, l'industrie privée exécute avec plus de rapidité ; ses procédés sont plus simples et moins coûteux que ceux de l'état. Il est facile d'ailleurs de poser des limites à l'élévation des tarifs, au moyen de *maximums* sagement calculés. En recourant à elle, l'état peut obtenir des travaux plus nombreux sans grever le budget, et, somme toute, rien n'est plus légitime que le péage qui fait supporter la dépense à celui seulement qui en profite. S'il s'agissait de rétablir un impôt général sur les voies de communication, on pourrait à bon droit s'en alarmer ; mais quand le pays est sillonné de routes dont l'usage est gratuit, établir un péage sur des voies nouvelles, ce n'est point imposer au public une gêne dont il soit fondé à se plaindre, c'est, à côté d'un service qu'on lui rend, lui demander la rémunération qui en est le prix. Il est impossible de poser, sur cette partie des attributions du pouvoir central, une règle absolue. Comme aucun

grand travail ne peut être entrepris, comme aucune concession ne peut être faite sans l'autorisation du pouvoir législatif, c'est à ce pouvoir, d'après l'état des finances et les besoins des populations, de décider si l'état ou l'industrie privée sera chargé de l'exécution, et de fixer les limites dans lesquelles la centralisation sera renfermée à cet égard. Ainsi, la centralisation s'applique nécessairement aux négociations diplomatiques, à l'entretien des forces nationales, à la recette et à la dépense des impôts levés pour ces objets essentiels et destinés à y subvenir ; elle dirige la police, elle exécute une partie des grands travaux publics ; sauf les réserves que nous avons faites sur les deux derniers points, elle est à cet égard nécessaire et importe à l'existence même de la nation et à la sécurité publique. Si, maintenant, de la sphère des choses matérielles nous nous transportons dans celle des choses morales, nous la retrouvons dans l'administration de la justice, dans le régime de l'instruction publique et des cultes, et il nous reste à la considérer sous ce dernier aspect. Il n'est personne qui n'applaudisse à l'admirable simplicité de notre organisation

judiciaire et au bienfait de cette cour suprême qui imprime l'unité à la justice et assure ainsi la même application de la loi dans toutes les parties du territoire. Seulement, nous avons déjà retracé les garanties dues à la justice contre l'administration, et quand nous nous occuperons de la composition du personnel des services publics et des règles qui s'y rattachent, l'occasion se présentera de revenir sur la magistrature.

p57

Quant à l'instruction publique, longtemps placée sous le joug d'une rigoureuse centralisation, elle était dans les mains de l'université qui gouvernait un grand nombre d'établissements fondés par l'état, et sans l'autorisation de laquelle aucun établissement privé ne pouvait s'ouvrir. La loi du 15 mars 1850 a remplacé la centralisation universitaire par des conseils locaux et l'autorisation préalable par la simple obligation d'une déclaration. C'est une des rares conquêtes de l'administration purement locale sur l'administration centrale et du régime répressif sur le régime préventif. Espérons qu'elle ne sera pas abolie à son tour ; espérons surtout qu'elle n'aura pas pour conséquence la destruction de ces grands établissements publics où se conservait l'esprit de nos institutions modernes, et ne croyons pas avec trop de confiance que ceux qui se portent aujourd'hui les héritiers de l'université, donneront aux générations qu'ils se chargent d'élever, ces fortes études, cette discipline, ce dévouement à la patrie que leurs devancières avaient puisés dans les maisons de l'état. Nous avons traité à part les questions relatives aux cultes, à l'organisation du clergé et aux lois qui s'y rapportent. Pour le moment, contentons-nous de dire que la centralisation admise à l'égard des églises reconnues par la loi et salariées par l'état doit se concilier avec leur légitime indépendance aussi bien qu'avec la liberté générale des cultes, et qu'ainsi appliquée, tout en respectant les droits des citoyens, elle arme le gouvernement d'un pouvoir nécessaire. Comme on le voit, la centralisation, en ce qui concerne l'administration générale, et sans parler de l'administration

p58

locale, ne comporte pas de très profondes réformes, au moins en principe. La législation pourra dans quelques objets de détails réduire son domaine, et c'est un but auquel elle doit tendre ; mais elle ne l'abolira pas en elle-même. Ce n'est pas dire qu'elle ne puisse être atténuée ni modifiée. Loin de là, si le principe doit être maintenu, l'application en soulève les objections les plus fondées : la propension naturelle de tous les pouvoirs à s'accroître, le goût de la domination, la vanité qu'

inspire une autorité discrétionnaire, la paresse des agents, les habitudes du public, tout a contribué à faire de la centralisation en beaucoup d' occasions un obstacle, une entrave, une source de difficultés et de lenteurs. Sans diminuer ses avantages, on pourrait la simplifier, la rendre plus expéditive, plus souple, plus accommodante. Son vice principal est la lenteur, et ce vice tient en grande partie à une idée fausse. De ce que l' action administrative doit venir du centre, on conclut que toutes les affaires doivent passer par les mains de l' administration centrale ; on se trompe. Il n' est pas nécessaire à la centralisation que les agents placés au centre du gouvernement participent directement et personnellement à tous les faits administratifs. Ses délégués locaux doivent être les confidents de sa pensée et les organes de sa volonté. à l' aide des instructions, de la surveillance, des rapports, des comptes rendus, le gouvernement peut, dans beaucoup de cas, assurer l' exécution des lois, pourvoir aux services publics, en un mot, accomplir ses fonctions. C' est à lui qu' incombe le devoir de se porter

p59

partout où son action est requise, et non aux citoyens l' obligation de la poursuivre, à travers de longues distances. Un décret du 25 mars 1852 a appliqué cette pensée, en remettant aux préfets la décision d' un grand nombre d' affaires qui étaient portées devant le gouvernement, et exigeaient la signature des ministres ou du président de la république, la délibération du conseil d' état ou d' autres conseils administratifs. Il doit en résulter une utile simplification, et l' on peut en espérer une plus grande activité dans l' expédition administrative. Cependant, il ne faut pas se tromper sur le caractère de cette mesure ni en exagérer la portée. D' abord, c' est à tort qu' on l' a qualifiée de décentralisation administrative, pour employer les termes du décret et des instructions qui ont été faites pour en régler l' exécution. Loin de diminuer les pouvoirs du gouvernement, le décret les a étendus en quelques points. Le gouvernement n' a donc été dépouillé d' aucune de ses attributions antérieures, il est seulement astreint à les exercer d' une manière différente et, à certains égards, plus favorable aux administrés. Ainsi, la centralisation subsiste tout entière, elle est même développée ; il n' y a de changé que la forme. D' un autre côté, il ne faut pas croire que ce soit sans de graves motifs que beaucoup d' affaires avaient été transférées des préfets au gouvernement lui-même. On a dirigé de vives critiques contre les administrations centrales ; on s' est souvent récrié contre le despotisme des bureaux. Il est juste pourtant de reconnaître que ces administrations se recommandent par leur expérience, leur connaissance approfondie des lois, l' homogénéité de

leurs principes. Dans ces temps agités, où les hommes et les choses étaient emportés avec une si brusque mobilité, les administrations centrales presque seules sont restées debout ; elles ont pu quelquefois empêcher d'utiles réformes, mais combien n'ont-elles pas en même temps arrêté de projets aventureux, d'essais que la réflexion n'avait point mûris ! Elles ont, comme toujours, les qualités de leurs défauts : routinières, elles résistent aux témérités ; amoureuses de la forme, elles empêchent les surprises ; pleines de leur importance, elles n'admettent d'autre domination que celle du chef hiérarchique. Il y règne surtout une indépendance à l'égard des influences personnelles, qui est bien rare ailleurs. Les choses qu'on voit de loin, on les voit aussi de plus haut. Les coteries de petites villes, les influences purement locales s'annulent devant le pouvoir central. En peut-on dire autant des préfets ? Sans faire un parallèle qui pourrait blesser de justes susceptibilités, nous ne craignons pas d'affirmer qu'il est une foule de circonstances où l'on est assuré de trouver auprès du gouvernement plus d'impartialité qu'auprès des préfets ; cela est vrai surtout pour tout ce qui touche aux personnes, et quant à l'unité des règles et à la régulière application des lois, les lumières ne sont-elles pas plus étendues et les traditions mieux conservées dans les bureaux des ministères que dans ceux des préfectures ? De ces réflexions, il faut conclure, non que la pensée qui a dicté le décret du 25 mars 1852 ne doive pas être approuvée, mais que ces sortes de modifications à notre régime administratif ont besoin d'être étudiées avec une longue attention, éclairées par l'expérience des

affaires, discutées dans leurs moindres détails ; quand elles sont faites avec précipitation, elles peuvent un instant séduire les esprits superficiels, mais ne résistent pas à l'examen des hommes pratiques. Pour obvier aux lenteurs de la centralisation, il est un procédé plus certain que le déplacement de pouvoirs effectué par le décret du 25 mars 1852. Il consiste, dans les cas où les lois exigent une autorisation ou une approbation du pouvoir central, à fixer le délai dans lequel la décision doit être rendue et, ce délai passé, à tenir l'approbation ou l'autorisation pour accordée. Les lois sur les administrations départementale et municipale contiennent déjà quelques dispositions de ce genre, et il serait bon d'admettre cette présomption légale, si l'on peut ainsi parler, dans toutes les matières où elle ne serait pas de nature à entraîner des conséquences dommageables. C'est le seul moyen de lutter contre la force d'inertie que l'administration oppose trop souvent à des demandes légitimes et parfois urgentes, force invincible à laquelle il est impossible de résister et qui fait plus de mal

que l' injustice et l' erreur, traduites en actes positifs, contre lesquels on peut au moins réclamer, et en certains cas exercer des recours utiles. C' est donc moins le principe de la centralisation qu' il convient de contester que ses formes qu' il est nécessaire de corriger. Simplifier ces formes, supprimer tout ce qui retarde la décision sans l' éclairer, enfermer l' administration dans des délais de rigueur, ne lui remettre que ce qui appelle absolument son contrôle, n' adopter qu' exceptionnellement et dans des cas graves le système des autorisations préalables, telles sont les précautions qui

p62

peuvent la justifier. Ses ennemis les plus dangereux sont ceux qui la rendent intolérable en l' exagérant, et si quelque chose pouvait la faire périr, ce serait cette exagération.

p63

Règles générales de l' organisation administrative. Les règles générales qui président à tout le mécanisme administratif, se rattachent au principe de la centralisation. En premier lieu, l' action est toujours confiée à un agent unique. Cette règle repose sur l' expérience. Trois conditions sont imposées à l' administration : elle doit être prompte, énergique et, dans la mesure de son autorité, responsable. La lenteur la paralyse, la faiblesse l' énerve, le défaut de responsabilité, quand aucune règle n' a été tracée, la laisse sans frein. Les pouvoirs collectifs manquent à cette triple condition. Ils délibèrent quand il faut agir. Le temps se perd en discussions ; la diversité des opinions amène des transactions, des termes moyens, des résolutions molles. La responsabilité, partagée et ne s' arrêtant sur personne, s' efface et disparaît. L' action se concilie si peu avec le concours de plusieurs, que, par la force des choses, les autorités collectives, dominées par les besoins impérieux de l' unité, en viennent presque toujours à répartir le travail entre leurs membres, laissant à chacun le soin de décider seul les affaires qui lui sont échues. Le comité de salut public lui-même, malgré l' énergique et inflexible volonté de ses membres, malgré la terrible solidarité qui pesait sur eux, accomplissait ainsi sa redoutable mission. Ce

p64

compromis inévitable a pour conséquence de détruire la garantie de la délibération, sans la remplacer par celle de la responsabilité, laquelle ne peut s' attacher à des actes, faits

par un seul en réalité, mais placés extérieurement sous le nom de plusieurs. En organisant le nouveau système administratif, l'assemblée constituante avait, à tous les degrés de la hiérarchie, confié le pouvoir à des autorités collectives. Les événements démontrèrent bientôt de quelle langueur ce système frappait la puissance publique. L'autorité locale se trouva sans vigueur, le pouvoir central sans influence, les intérêts publics et privés sans garantie, et la nouvelle administration, si bien réglée dans son ordonnance théorique, si savante dans ses combinaisons, se déroba au pouvoir public quand il eut besoin de son concours. Lorsque le gouvernement consulaire voulut rétablir l'ordre et fonder une administration propre à recevoir sa direction et à lui prêter assistance, il se contenta d'introduire dans l'oeuvre de l'assemblée constituante le principe de l'agent unique. Tout le système administratif fut modifié par cette seule disposition ; avec ce simple changement, le gouvernement impérial put conserver la législation de 1790 et 1791, mais aussi ce changement suffisait pour donner à l'administration une virilité dont l'assemblée constituante l'avait laissée dépourvue. En second lieu, l'agent qui est appelé à prendre des résolutions, est assisté d'un conseil. Cette règle est destinée à corriger l'arbitraire et la précipitation auxquels un agent, livré à ses seules lumières, à sa seule volonté, serait parfois exposé. Si l'action, en effet, doit être prompte et libre, il faut

p65

en même temps qu'elle soit éclairée et réfléchie ; qu'un bras unique en soit chargé, ainsi le veut l'intérêt de l'état. Mais si l'administration cédait au caprice, faute des informations nécessaires, son énergie même serait un péril public. L'agent ne peut pas toujours se former une opinion avant de prononcer. Un examen personnel est souvent superficiel et incomplet. Il faut peser les arguments contraires, étudier des documents quelquefois volumineux, interpréter la loi, en rechercher le sens et l'esprit, en interroger la discussion, embrasser en un mot tous les éléments de décision. L'administrateur, absorbé par les soins mêmes de l'exécution, son mandat principal et habituel, ne peut accomplir ce laborieux devoir. Il a besoin que d'autres le suppléent, lui prêtent le secours de leur propre étude, lisent les pièces, discutent les intérêts et se forment une opinion à l'aide de la délibération : c'est l'office des conseils, placés presque partout auprès des représentants actifs de l'administration. Ces conseils sont purement consultatifs ; ils donnent leur avis, qui ne fait point loi ; ils n'ont aucune part à l'action ; leur opinion est seulement un élément de l'instruction, quelquefois le plus essentiel. L'administrateur peut toujours réclamer leur avis ; il est quelquefois obligé de le prendre. Ainsi la maturité de l'examen s'allie à la vigueur de l'action, et la responsabilité n'est pas déplacée ; aucune mesure importante ou délicate ne peut être prise légèrement ; l'état et les parties privées jouissent en même temps des avantages

de la délibération et de ceux de l'unité dans l'action. Ces conseils purement administratifs sont indépendants

p66

de ceux que l'élection crée dans le département, l'arrondissement et la commune, et dont on verra le mécanisme et les attributions quand il sera question de l'administration locale. L'administration est surveillée. C'est une autre règle de son organisation. Des agents répandus sur un vaste territoire, en occupant toutes les parties, souvent préposés seuls à un service important, ne pourraient, sans les plus graves inconvénients, échapper à tout contrôle ; la négligence, les malversations, les abus d'autorité, l'oubli du devoir, le penchant à l'indépendance, le défaut d'unité dans le service général, telles seraient les suites inévitables du défaut de surveillance. La liberté est inquiète, la démocratie ombrageuse. Ce n'est pas assez que les dépositaires du pouvoir soient purs, il faut de plus qu'ils ne puissent pas même être soupçonnés. Enfin, l'administration est tenue à des devoirs déterminés ; elle ne peut imposer aux citoyens des obligations qui ne sont point établies par la loi, ni leur refuser l'exercice de facultés ou de droits dont la loi ne les a pas privés. Indépendamment des peines qui pourraient l'atteindre si elle abusait de son autorité, ses actes sont sujets à recours, quand ils blessent un droit : c'est, comme on le verra, ce qui constitue le contentieux administratif, et des juridictions spéciales sont établies pour en connaître. Ainsi l'empire de la loi n'est jamais suspendu, le législateur qui pose une règle, qui reconnaît un droit, qui crée des garanties en faveur des intérêts privés, est assuré que sa volonté ne sera pas méconnue ; le citoyen peut toujours adresser sa plainte à un juge.

p67

Un agent unique pour l'exécution, un conseil placé près de lui pour l'éclairer, une surveillance continue et générale, des juridictions pour assurer le respect de la loi et des droits privés : telles sont donc les bases fondamentales de l'organisation administrative. En exposant les éléments même de cette organisation, nous ferons voir comment ces règles sont appliquées.

p68

De l'action administrative. On peut comparer l'édifice que composent les dépositaires de la puissance publique à une

pyramide qui s'élargit sans cesse du sommet à la base. Au point le plus élevé, le chef de l'état, roi sous le système monarchique, président sous la république, au-dessous de lui ses ministres ; puis, aux derniers degrés, suivant une progression de nombre correspondant aux divisions territoriales, tous les agents auxquels le chef de l'état et les ministres communiquent le mouvement et donnent l'impulsion. Au président de la république appartient la première place. La constitution de 1852 lui a donné des pouvoirs plus grands que ceux des rois constitutionnels. Pour ne parler que de l'administration, il en est le chef suprême, nommé à tous les emplois et fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. Il a hérité de toutes les prérogatives que les lois, depuis 1814, avaient accordées aux rois qui n'en jouissaient que sous la garantie de la responsabilité des ministres, et cette responsabilité est supprimée par la constitution. à la vérité celle du président la remplace, mais, comme nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler, elle n'est établie que devant le peuple français. Est-il besoin d'insister sur les différences qui existent entre cette responsabilité qui,

p69

d'après l'exposé des motifs de la constitution et d'après sa nature même, ne peut être invoquée que dans des " circonstances solennelles ", par la voie d'un appel au peuple que le président seul peut faire, et la responsabilité permanente, variée, purement politique et parlementaire à laquelle les ministres étaient soumis ? Sous la monarchie constitutionnelle, le chef de l'état, entre les mains de qui la constitution et les lois avaient réuni des pouvoirs si nombreux et si élevés, avait, pour l'éclairer dans la direction journalière des affaires publiques le conseil des ministres, dont la mission était d'assister nécessairement le roi dans l'exercice de son autorité suprême, et de s'interposer entre lui et le pouvoir parlementaire, comme un lien commun, comme un arbitre officieux. Certains actes devaient être faits, d'après la loi, en conseil des ministres ; ce conseil toutefois ne possédait aucune autorité propre. Ses résolutions n'avaient de valeur qu'autant qu'elles étaient adoptées par le roi, et ainsi son existence ne portait aucune atteinte au principe de l'unité. Ce système, maintenu dans une certaine mesure à l'égard du président de la république par la constitution de 1848, n'a pas été conservé par celle de 1852. Il n'y a plus aucune solidarité entre les ministres ; ils ne forment point un conseil reconnu par la constitution, et s'il arrive qu'ils soient réunis ensemble et consultés en commun, ce n'est que quand le président peut le croire utile, et sur les objets qu'il lui convient de leur soumettre. Le contre-seing des actes du président n'est que la preuve de la vérité de la signature, et dans la réalité, à part l'importance du titre et l'élévation du pouvoir, un

ministre, à l' égard du président, est dans la même position qu' un directeur général ou un préfet. C' est un grand fonctionnaire préposé, sous les ordres du chef de l' état, à la direction d' une ou de plusieurs parties du service public. Il est vrai que la constitution déclare les ministres responsables, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement, c' est-à-dire de ceux auxquels ils prennent part ; mais cette responsabilité, purement judiciaire et personnelle, n' est pas autre que celle qui atteint ou devrait atteindre tous les dépositaires de la puissance publique. Relativement à l' administration, cette situation est beaucoup plus simple. Elle renferme les ministres dans leurs attributions propres, et ne leur permet plus, en invoquant une responsabilité générale qu' on exagérerait quelquefois, d' attirer à eux ce qui ne leur est pas expressément donné par les lois ou les règlements ; mais l' expérience fera voir si cet avantage secondaire compense les inconvénients qui résultent de la suppression de la responsabilité. Les ministres ont reçu des lois quelques attributions directes qu' ils exercent en leur nom ; mais le nombre en est fort limité. La plupart des actes du gouvernement sont décernés au président de la république, et ce n' est que dans des cas exceptionnels que les ministres statuent directement. Leur mission principale est de diriger l' administration dans son ensemble, d' assurer sur tous les points de la république l' exécution des lois, d' y faire sentir l' influence des pouvoirs publics, d' y faire prévaloir les règles d' unité, de progrès et d' égalité, dont un bon gouvernement doit être le gardien et le promoteur.

Pour les aider dans ce travail immense, les ministres ont auprès d' eux les bureaux, désignés sous le nom d' administrations centrales, placés sous des chefs intermédiaires, directeurs généraux, directeurs, chefs de service, chefs de division. Les bureaux sont les collaborateurs du ministre, les archives vivantes de l' administration, les dépôts de la tradition. Ils font le rapport des affaires, appliquent la décision prise par le ministre ou le chef secondaire, et expédient la correspondance administrative, parfois minutieuse dans ces exigences, mais toujours, même dans ses abus, conservatrice de la règle ou de l' intérêt public. Ils n' exercent aucun pouvoir nominal, mais le plus souvent leur position spéciale, leur longue pratique, leur fidélité aux précédents, l' inexpérience ou les préoccupations du ministre, leur donnent le pouvoir réel. Président de la république, ministres, administrations centrales, telle est la source d' où découle l' action administrative ; elle se répand, à l' aide de canaux secondaires qui, de proche en proche, la font circuler dans toutes les parties du territoire. Les dépositaires locaux du pouvoir administratif peuvent être divisés en deux

classes. Les uns possèdent des attributions générales, les autres ont une capacité spéciale et définie. Dans la première catégorie se placent les préfets, les sous-préfets et les maires.

Particulièrement voués à l'administration proprement dite, dans son acception la plus large, ils représentent l'ensemble du gouvernement, et sont investis en quelque sorte d'une autorité générale, en vertu de laquelle ils exercent toutes les fonctions non

p72

conférées à un agent spécial, et même suppléent cet agent dans les lieux où il n'en est point établi. Le préfet dans son département est le représentant le plus élevé et, si l'on peut ainsi dire, le plus complet du pouvoir exécutif. L'administration est dans ses mains, la force publique à sa disposition, le maintien de l'ordre et l'exécution des lois sous sa responsabilité. Les services même auxquels il n'est pas préposé, il les surveille, et son devoir est d'informer le gouvernement des abus qu'il y constate, de ceux même dont il est simplement informé. Dans l'origine, les préfets exerçaient une autorité à peu près illimitée. Presque toutes les parties du service relevaient d'eux. L'empereur avait concentré la puissance sur leur tête. L'unité de pouvoir se retrouvait ainsi au second degré de l'échelle comme au premier. Plus tard, l'augmentation du nombre des affaires, les lenteurs occasionnées par ce rouage intermédiaire, le désir de chaque fonctionnaire de s'affranchir d'une entrave gênante et d'une suprématie importune, l'exemple même de ce qui se passait au centre du gouvernement où la division du travail s'était développée, d'autres causes encore ont notablement réduit les attributions des préfets : ils ont pourtant conservé le caractère de dépositaires généraux de la puissance publique. Sous leurs ordres, les sous-préfets sont préposés, dans chaque arrondissement, à l'instruction des affaires, à l'exécution des mesures prises par le gouvernement, à la surveillance de l'administration locale. Simples intermédiaires, à part des cas fort rares, trop rares peut-être, ils ne prennent aucune décision, n'exercent aucun pouvoir personnel. Ils sont seulement les auxiliaires du préfet

p73

qu'ils éclairent de leurs avis, qu'ils appuient de leur concours et dont ils préparent les travaux. Dans chaque commune, un maire réunit aux pouvoirs municipaux dont nous parlerons à part, les fonctions de délégué du pouvoir central. Il en est l'agent, en reçoit des ordres qu'il est tenu d'exécuter, et dans la plupart des communes représente seul le gouvernement. à côté de ces divers fonctionnaires, se trouvent ceux à qui sont confiés

des pouvoirs spéciaux : pour les travaux publics, les ingénieurs en chef, ingénieurs ordinaires, conducteurs ; pour l' instruction publique, les recteurs, proviseurs, principaux de collèges, professeurs et régents ; pour la marine, les préfets maritimes, placés dans cinq ports seulement ; pour les cultes, les évêques, curés, desservants, les présidents de consistoires ; pour la justice, les procureurs généraux et procureurs de la république ; pour les finances, les directeurs de régies et leurs subordonnés, les receveurs généraux, receveurs particuliers et percepteurs ; pour la guerre, les commandants de divisions et de subdivisions militaires ; pour les affaires étrangères, les ambassadeurs, ministres, consuls généraux, consuls. Les titres mêmes de ces fonctions en indiquent suffisamment l' objet précis. L' ordre règne au sein de cet immense personnel. Il y est entretenu par une exacte distribution des pouvoirs, par des règles que l' expérience avait consacrées avant qu' elles fussent écrites, et surtout par la hiérarchie. La hiérarchie crée les rangs, classe les individus, distribue à chacun un titre, un grade, des devoirs définis. Elle est

p74

la source de la subordination et l' instrument de la discipline. Pour que l' action du pouvoir central soit pleine et entière, il faut qu' aucune partie du territoire n' y échappe et qu' aucun de ses auxiliaires ne l' entrave. à ce double besoin répondent la hiérarchie d' une part, et de l' autre l' autorité dont le gouvernement est armé à l' égard de ses délégués. Au moyen de la hiérarchie, le mouvement se transmet de proche en proche, par une chaîne non interrompue d' agents successifs, jusqu' aux extrémités les plus reculées du territoire. Il n' est pas un point, si éloigné, si petit qu' il soit, où le gouvernement n' ait un représentant, avec lequel il peut communiquer. Ce vaste réseau embrasse toutes les provinces et les met en rapport constant avec lui. La division départementale et communale fournit des cadres pour plusieurs services publics ; le département, l' arrondissement, la commune, et, en certains cas, le canton, offrent au gouvernement comme une suite d' échelons par lesquels passent ses instructions ou ses ordres. Dans les services publics qui ne comportent pas cette division, des circonscriptions spéciales sont formées par la réunion de plusieurs départements. Ainsi, la république est partagée pour le culte en diocèses, dont la plupart néanmoins ne contiennent qu' un département ; pour la justice, en ressorts judiciaires ; pour les affaires militaires, en divisions ; pour les travaux publics, en inspections ; pour les forêts, en conservations. Les contrées étrangères où la France entretient des représentants, sont elles-mêmes divisées en grandes régions

p75

et distribuées entre les ambassadeurs ou ministres et les consuls généraux : à ces divers degrés, l' autorité déléguée par le gouvernement au chef intermédiaire descend de celui-ci à ses inférieurs. Chaque case de cet échiquier, si l' on peut ainsi parler, possède une organisation distincte et reproduit une unité secondaire dans la grande unité politique. Par ce moyen, les regards du gouvernement restent sans cesse tendus sur le pays entier ; il peut, à toute heure, l' interroger, connaître les besoins des départements et des communes, leurs souffrances, leurs vœux, leur prospérité ou leur dénûment, leurs plaintes ou leurs contentements ; il peut partout surveiller l' exécution des lois, transmettre ses volontés, ses injonctions, ses défenses, pourvoir à l' accomplissement des services publics ; en un mot, il est partout présent et partout en mesure d' agir. La hiérarchie n' a de puissance que par la subordination qui en est le complément nécessaire. Tous les agents du gouvernement lui doivent un concours fidèle et loyal. Ils sont donc, sauf l' observation de certaines conditions qui varient avec la nature de leurs devoirs, nommés et peuvent être révoqués par lui ; il peut les suspendre, leur infliger des peines disciplinaires, user enfin de tous les moyens nécessaires pour les contenir dans le devoir. Cependant l' autorité du gouvernement ne peut s' étendre jusqu' à donner des ordres contraires aux lois, et s' il arrivait que ses agents reçussent de tels ordres, non-seulement leur droit , mais leur devoir serait de n' y point obtempérer. Sous le régime de la responsabilité ministérielle, on soutenait que, sauf à en répondre, les ministres pouvaient s' écarter des lois. Cette proposition, fausse

p76

sous toutes les formes de gouvernement, le serait surtout sous l' empire d' une constitution qui a supprimé la responsabilité politique et parlementaire. Si l' on n' admettait pas qu' avant d' obéir au gouvernement ses agents doivent obéir à la loi, l' organisation, dont les principaux linéaments viennent d' être tracés, constituerait la plus redoutable machine de despotisme : toutes nos libertés seraient en péril, non-seulement celles qui n' ont de valeur que pour les esprits élevés et délicats, mais les plus simples et les plus universelles, les libertés qui touchent le pauvre comme le riche, le faible comme le puissant. Le personnel administratif ne formerait plus qu' une ligne de prétoires au service du pouvoir assez criminel pour l' employer à la destruction de nos droits. Il est un sentiment dont l' absence excite avec raison l' inquiétude et les regrets de tous les hommes de bien, et a contribué aux nombreux changements que le gouvernement a subis en France depuis tant d' années : c' est le respect du droit. La loi n' obtient pas en France cette obéissance absolue qui lui est assurée, par exemple, en Angleterre. Parfois, les pouvoirs publics eux-mêmes l' ont violée, et ils n' ont trouvé que trop d' imitateurs ; des

ministres ont osé proclamer le dédain qu' elle leur inspirait en certains cas, et des chambres ont eu la faiblesse de tolérer ces écarts. On s' est ainsi habitué à discuter la loi, à la juger, à mesurer la fidélité qui lui est due. D' un autre côté, le gouvernement s' est plu à ne voir dans les fonctionnaires que les serviles agents de sa volonté, dépourvus d' indépendance individuelle et privés de libre arbitre ; on a introduit dans les services civils l' obéissance aveugle qui, dans l' armée même, n' est pas sans limites.

p77

Qu' en est-il résulté ? La centralisation, ainsi comprise, a fourni au pouvoir central et à ce que, dans la polémique des partis, on nomme Paris, le moyen de tenir la France sous le joug. Un ordre parti du siège du gouvernement n' éprouve, quelle qu' en soit la source, aucune résistance. Pour entrer en possession de toute la puissance publique, il ne faut que devenir maître de la capitale, s' emparer des ministères et disposer des télégraphes. Façonnés par une longue sujétion, les fonctionnaires s' empressent de prêter leur concours ; s' ils ont prêté serment, on les en délie solennellement ; si la loi est violée, on la brise. Ils la redoutent moins d' ailleurs que le nouveau maître dont leur sort va dépendre et qui, de la capitale, leur envoie des ordres et leur promet l' impunité. Tel est le régime que la centralisation, sous les formes qu' elle a revêtues, nous a plusieurs fois condamnés à subir. Il n' en est point de plus propre à encourager les tentatives des factions, à déconsidérer les agents du pouvoir, à pervertir toutes les idées de justice et de droit, et à consacrer cette omnipotence de Paris, contre laquelle on s' élève, avec exagération sans doute, mais non sans fondement. Il est temps de restituer à la loi son empire, aux hommes leur dignité, au pays la sécurité qu' il a perdue. C' est du gouvernement surtout que l' impulsion doit partir. Il est le premier serviteur de la loi et ceux qui ont l' honneur de l' assister doivent, non moins que lui, se montrer, en toute occasion, les rigides observateurs du droit. Le principal remède est dans la responsabilité directe et personnelle de tous les agents du pouvoir. Que cette responsabilité pèse sur tous ceux qui violent la loi et ne s' arrête pas même devant un ordre venu d' en haut ; que

p78

le bras de la justice puisse les atteindre, et le soin de leur sûreté personnelle les préservera contre les faiblesses de leur caractère ; s' ils sont menacés d' un côté par le pouvoir central qui peut les révoquer, ils le seront de l' autre par les tribunaux qui pourront les punir, et obligés d' opter entre leur

devoir légal et d' injustes commandements, leur choix ne sera plus douteux. On prétendra peut-être que cette responsabilité entraverait le gouvernement dans son action, et que la subordination exclut la discussion. La réponse est facile : pour le service le plus essentiel à la marche des affaires publiques, pour l' impôt, les agents de l' état peuvent être poursuivis, en raison de toute perception faite sans une autorisation de la loi. Aucun ordre ne peut les couvrir, aucun obstacle ne peut arrêter le cours de la justice. Or, le recouvrement de l' impôt n' a jamais été compromis par cette garantie accordée aux citoyens. La loi a seulement pris la précaution d' exiger que l' ordre du gouvernement fût provisoirement exécuté. Cela fait, elle ouvre toute action en restitution des sommes indûment payées, en réparation du dommage souffert, en punition même de l' illégalité commise. Il suffit d' étendre cette règle, et si, par exemple, l' agent du pouvoir attente à ma liberté, de m' obliger à le suivre, en me donnant le droit, comme en Angleterre, de recourir sur-le-champ à un magistrat indépendant, en m' ouvrant en outre le recours qui m' appartient contre celui qui, sans droit, m' a jeté ou gardé en prison. La loi française consacre une étrange anomalie. Elle protège nos bourses et ne protège point nos personnes. à qui demande une réparation pour un seul centime illégalement perçu, l' accès des tribunaux est ouvert ;

p79

il est fermé au citoyen qui se plaint d' avoir été illégalement enfermé. Nous n' ignorons pas qu' une protection est due aux agents qui remplissent souvent des devoirs difficiles et périlleux, et qu' il faut éviter de mêler la justice et l' administration. Nous admettons donc en général cette protection. Mais quand elle n' a pas été jugée nécessaire à l' égard des mesures qui touchent à notre fortune, nous n' admettons pas qu' elle le soit à l' égard de celles qui intéressent notre liberté. Il nous paraît d' ailleurs contradictoire de la remettre au pouvoir même qui a pu ordonner de violer la loi, et de le constituer ainsi juge et partie. Il ne s' agit pas, dans notre opinion, de découvrir l' administration quant aux actes qui constituent essentiellement son domaine, le maniement des deniers publics, les mouvements de troupes, la gestion de la fortune nationale, etc. Nous réclamons seulement la protection de la loi et de l' autorité judiciaire quant aux mesures qui atteignent directement les citoyens dans leur personne, dans leur droit, dans leur sécurité individuelle, mesures définies et qui ne peuvent entraîner la subordination de l' administration à la justice. La responsabilité personnelle et directe des agents du pouvoir est une condition essentielle de la liberté publique. Elle se concilie parfaitement avec la centralisation et l' on pourrait même dire qu' elle en est le correctif nécessaire. Sous les régimes administratifs qui admettent des pouvoirs collectifs, on se propose, par le concours de

p80

plusieurs volontés, de donner aux citoyens la garantie qui résulte d'une délibération et d'un concert ; les décisions administratives ainsi rendues se rapprochent des actes judiciaires et ressemblent quelque peu à celles d'un jury où l'équité domine. Cependant les administrations collectives présentent les inconvénients que nous avons indiqués et qui les ont fait écarter en France. Mais le système qui confie l'action à un agent unique offre à son tour les dangers qui résultent de la passion personnelle, de l'esprit de servitude, de l'ambition déréglée, et il ne peut subsister qu'à la condition de la responsabilité.

p81

Des conseils. à la tête de presque tous les services généraux et spéciaux sont placés, comme nous l'avons dit, des conseils, des comités ou des commissions qui éclairent les agents préposés à la direction de ces services, délibèrent sur les affaires qui s'y rapportent, donnent des avis et, dans quelques cas fort rares, prennent des décisions. Plusieurs administrations centrales ont un conseil d'administration, composé des chefs de division ou directeurs et du sous-secrétaire d'état ou du secrétaire général ; on y traite les questions relatives au personnel des bureaux et même à l'ensemble de l'administration. Celui du département de la justice délibère sur les grâces et commutations. Au département des finances, les administrateurs des régies financières remplissent les fonctions de conseil d'administration, avec le directeur général placé à leur tête. Ces sortes de conseils réunissent ainsi dans les mêmes mains la participation active et habituelle aux affaires mêmes et la délibération ; combinaison heureuse, mais plus favorable aux simples améliorations qu'aux réformes et qui ne peut être appliquée qu'à des objets spéciaux. Le plus ordinairement, les conseils sont distincts des instruments actifs du service. C'est ainsi que sont constitués les comités des diverses armes au département

p82

de la guerre, le conseil d'amirauté et le conseil des travaux de la marine, le conseil général des ponts et chaussées, celui des mines, la commission centrale des chemins de fer, le conseil supérieur de l'instruction publique. Dans plusieurs de ces conseils, les inspecteurs généraux du service sont introduits comme membres, avec voix délibérative ; dans d'autres ils sont seulement appelés à siéger et à donner les renseignements qu'ils

ont recueillis dans leurs explorations. D' autres conseils ont un objet moins étendu et ne sont préposés qu' à un service très restreint, ou à un établissement spécial, mais fondé par l' état, et sont investis ou d' une simple surveillance ou d' une direction réelle : tels sont la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations et de la caisse d' amortissement, la commission de surveillance de la caisse des retraites pour la vieillesse, le comité consultatif du dépôt des cartes de la marine, la commission des phares, le conseil d' administration de l' hôtel des invalides, la commission d' examen des ouvrages dramatiques, le conseil de santé des armées, la commission supérieure des salles d' asile, le conseil des haras, le comité consultatif d' hygiène publique de la France, les conseils de perfectionnement des écoles nationales, la commission d' hygiène hippique, etc. Il est des conseils ou commissions qui sont chargés de diriger, de surveiller ou d' éclairer les ministres dans l' emploi de certains pouvoirs discrétionnaires que les lois leur ont confiés. Des commissions donnent leur avis sur la distribution des secours accordés pour l' entretien des monuments historiques et des édifices religieux, sur la

p83

concession des impressions gratuites à l' imprimerie nationale, etc., etc. Enfin, plusieurs conseils sont créés pour fournir au gouvernement des renseignements, des avis, des notions pratiques, sur des intérêts publics qui sont de nature à provoquer des lois nouvelles, ou des changements aux lois en vigueur, ou des mesures administratives, par voie de règlements ou de décrets. Ces conseils ont été institués pour servir d' organes au public ; ils ne sont, à proprement parler, attachés à aucune branche de l' administration : ils forment une sorte de représentation des intérêts qui leur sont confiés. Tels sont les conseils généraux de l' agriculture, des manufactures et du commerce, les chambres de commerce, les chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers, et les chambres consultatives d' agriculture. Le mode de nomination de ces divers conseils a subi d' assez nombreuses variations. Sous la monarchie constitutionnelle et surtout sous l' empire de la constitution de 1848, la loi tendait à les composer de membres élus ou qui étaient appelés, de droit, en raison de fonctions particulières dont ils étaient investis ; elle les entourait ainsi d' une certaine indépendance. Depuis le régime nouveau, presque toutes ces dispositions restrictives ont été abrogées et la nomination a été remise au président de la république ou, en son nom, aux préfets. On peut, non sans motifs, contester le principe de ce changement. La valeur des avis doit se mesurer à la position de ceux qui les donnent. Quand les lois ou les règlements veulent que l' administration active soit éclairée dans sa marche, elles entendent que ceux à qui il sera donné de

p84

lui procurer des lumières, ne subiront pas d' autre influence que celle de leur conscience. Remettre au gouvernement le droit de composer, seul et sans conditions, des corps qui ont été institués pour le guider ou pour lui fournir les documents dont il a besoin, c' est l' exposer à faire des choix dictés seulement par le désir d' éviter toute contradiction, et quand l' administration compose elle-même ses conseils, le public a quelque peine à leur accorder toute sa confiance. Cela est vrai surtout à l' égard de ceux qui ont un caractère représentatif. Autant il serait contraire à la marche régulière des affaires, que les conseils administratifs fussent inspirés par des sentiments hostiles et cédassent à un esprit d' opposition systématique, autant ils deviendraient incapables de rendre les services qu' on a le droit d' en attendre, s' ils n' étaient que les approbateurs obligés de tous les projets soumis à leur examen . En rendre la composition entièrement étrangère au gouvernement expose au premier de ces dangers, la lui confier exclusivement fait naître le second. Pour maintenir un juste équilibre, les lois qui ont été abrogées après le 2 décembre 1852, donnaient au pouvoir exécutif une part dans les nominations ou admettaient d' autres combinaisons qui lui maintenaient une légitime influence. Si ce partage était mal réglé, ces lois devaient être modifiées. En n' admettant plus que des choix faits entièrement par le gouvernement, on a consacré un régime qui n' est avantageux ni pour l' état, ni pour le pouvoir, ni pour les citoyens. Ces indications générales, relativement aux conseils placés auprès des diverses administrations, suffisent ici. De plus amples détails nous conduiraient trop loin et

p85

nous obligeraient à présenter des nomenclatures qui sont mieux à leur place au bulletin des lois ou dans l' almanach national. L' occasion d' y revenir se présentera d' ailleurs naturellement à propos de chaque service spécial. Mais il est nécessaire de s' arrêter plus longtemps sur les conseils de préfecture, établis dans chaque département, et surtout sur le conseil d' état, conseil suprême et universel de l' administration.

p121

Les tribunaux administratifs. 1 le contentieux administratif. La définition du contentieux administratif n' a été insérée dans aucun monument de la législation, et à vrai dire elle est peu susceptible de trouver place dans le texte limité d' un article de loi. Les opinions les plus erronées sur la véritable nature du

contentieux administratif ont été exposées par des publicistes, par des jurisconsultes fort éclairés ; ils n' y voient qu' un assemblage de contestations distinctes, disparates, réunies par le caprice des juristes sous une qualification commune, et soustraites violemment à l' autorité des juridictions du droit commun. Selon eux, les tribunaux administratifs ne sont qu' un démembrement de la justice ordinaire, opéré par l' esprit révolutionnaire ou par le despotisme, au détriment des droits privés et de la liberté des citoyens. Ils ne font consister le véritable contentieux administratif, dégagé de ces emprunts, que dans le règlement de simples intérêts sur lesquels l' administration doit exercer une pleine autorité ; intérêts qu' elle pèse, si elle veut, avec un soin spécial, qu' elle défère par condescendance à des conseils pour avoir leur avis, mais qui, en réalité, ne relèvent que d' elle et dépendent de son jugement libre et absolu. à l' occasion du livre par lequel M Macarel a ouvert

p122

la série de ses travaux si clairs, si méthodiques, si substantiels sur le droit administratif, un publiciste éminent a publié, en 1828, dans la *revue française* , un article fort remarqué où il soutient cette opinion. Le contentieux administratif ne doit comprendre, à l' en croire, que " les réclamations élevées sur le mérite, la justice, l' opportunité d' une mesure prise par le gouvernement, *discrétionnairement* et dans la limite de ses pouvoirs " . Il attribue au contentieux judiciaire " toute plainte qui se fonde sur les termes exprès d' une loi, d' un décret, d' une ordonnance, d' un arrêté ; toute question dont la solution se trouve écrite d' avance dans un texte, tellement que, les faits étant vérifiés, il ne reste plus qu' à voir ce que porte le texte invoqué, jusqu' à quel point il s' applique ou ne s' applique point " . Toute cette théorie repose sur une confusion, sur une appréciation erronée des éléments dont se compose réellement le contentieux administratif. Il est vrai que plusieurs contestations qui, par leur nature, appartiendraient aux tribunaux, et que d' autres qui ne mettent en jeu que de simples intérêts, s' y trouvent comprises en vertu de lois spéciales ; mais les exemples de ce genre, sur lesquels nous reviendrons, ne constituent que des exceptions, et si en général on ne peut fonder un principe sur une exception, c' est surtout lorsqu' il s' agit de l' étude et de l' application de notre législation administrative. Elle contient de nombreuses anomalies et se compose de lois faites à des époques différentes, sous l' influence de principes opposés, sous des formes de gouvernement diverses, au moins par leur esprit. Les rédacteurs, les commissions, les rapporteurs, les législateurs successifs

p123

ont cédé à des théories, obéi à des systèmes qui ne concordaient pas toujours ensemble, fort zélés, par exemple dans le règlement des compétences, les uns pour l' autorité judiciaire, les autres pour l' autorité administrative, et faisant pencher la balance d' un côté ou de l' autre, beaucoup moins en vertu de doctrines fixes et arrêtées, que par entraînement ou par préjugé. Le contentieux administratif, en principe et abstraction faite de dispositions purement exceptionnelles, n' est ni un contentieux judiciaire, dérobé aux tribunaux civils, ni le règlement discrétionnaire de simples intérêts, détourné de l' administration pure. Il diffère du contentieux judiciaire en ce qu' il ne s' applique qu' à des questions de l' ordre administratif, qu' il est réglé par des lois particulières et soumis à des principes et à des conditions qui lui sont propres. Comme le contentieux judiciaire, il se compose de procès, mais ces procès ont un caractère spécial, de même que le contentieux commercial, quand on le distingue des procès civils. Il diffère du règlement discrétionnaire des simples intérêts en ce qu' il ne se produit que quand un droit est invoqué. Son domaine est immense : il comprend toutes les lois administratives ; toutes, en effet, lui apportent leur tribut et concourent à le composer. C' est la conséquence même du pouvoir administratif et des lois qui le régissent ; pour le démontrer, il faut entrer dans quelques développements. Régler les intérêts publics, et, tout en les faisant prévaloir sur les intérêts privés, concilier leurs exigences respectives,

p124

autant que le comportent les circonstances et les nécessités sociales, telle est la mission de l' administration. Pour remplir cette mission, l' administration a besoin d' air et d' espace ; la liberté est sa vie ; elle n' est pas un instrument aveugle et fatal. Quand la loi l' enferme dans des liens étroits qui gênent tous ses mouvements et la privent d' essor, il peut y avoir encore des agents qui se décorent du titre d' administrateurs, mais il n' y a plus d' administration. Ce système, comme nous l' avons vu, grâce au bon sens du pays, n' a pas prévalu en France. L' administration y jouit d' une latitude, non pas excessive, ainsi que le prétendent quelques publicistes, mais étendue et qui lui laisse un certain champ à parcourir. Nos législateurs en ont fait un serviteur intelligent et doué d' indépendance, et non un esclave garrotté par des prescriptions inflexibles ; mais ils ont pris leurs sûretés et ne lui ont concédé aucun droit sans y ajouter une condition, aucune liberté sans en marquer la limite. Tantôt la loi désigne l' autorité qui devra prononcer sur les questions qu' elle défère à l' administration ; ainsi, elle exige que la décision soit rendue par un arrêté de préfet ou de ministre, par un acte du chef de l' état ; en déléguant le pouvoir, elle nomme l' autorité qu' elle en rend dépositaire. Tantôt elle exige que l' instruction des affaires soit entourée

de certaines garanties. Ainsi, elle ordonne des expertises, impose l' obligation de prendre l' avis d' un conseil qu' elle indique ; prescrit la communication des

p125

pièces aux parties intéressées, exige que celles-ci soient entendues et les autorise à se défendre. Tantôt enfin elle ne remet à l' administration qu' un pouvoir limité. Elle la charge de statuer, mais en lui imposant certaines restrictions, qu' elle lui interdit de méconnaître ; ainsi, elle l' autorise à inscrire d' office des dépenses au budget d' une commune, mais elle ne le lui permet que quand il s' agit de dépenses obligatoires ; elle l' autorise à déterminer l' emplacement d' un cimetière, mais elle fixe les distances qui devront être maintenues entre cet emplacement et les habitations. Il est même des cas dans lesquels l' administration, bien que préposée à la dispensation de certains droits, n' est investie d' aucun pouvoir discrétionnaire . Ainsi, elle est chargée de délivrer les brevets d' invention, mais elle ne peut en refuser, sauf des exceptions clairement définies, à quiconque consigne le prix fixé et accomplit des formalités déterminées. En certains cas, la puissance de l' administration est limitée, non par la loi, mais par des règlements ou par des engagements particuliers. Les règlements d' administration publique ont la force et l' autorité de la loi ; ils procèdent comme elle, et comme elle, limitent les pouvoirs qu' ils transmettent. Les engagements particuliers résultent des traités que l' administration passe avec des tiers pour les fournitures de l' état, pour l' exécution des services publics. Des contrats sont souscrits, des conditions stipulées, des termes de paiement convenus. Il en résulte un lien de droit, auquel l' administration ne peut se soustraire. Dans les clauses même des marchés se trouve parfois un mélange d' arbitraire et de droit. L' administration

p126

stipule par exemple qu' elle désignera les carrières où s' approvisionnera l' entrepreneur d' une chaussée en pierres. Elle se réserve ainsi un pouvoir discrétionnaire qu' elle n' aurait pas eu si l' entrepreneur était resté maître du choix. Le pouvoir de l' administration se trouve ainsi limité et défini ; elle tient en quelque façon en ses mains deux sortes d' autorités, l' une discrétionnaire, l' autre réglée ; l' une intelligente, l' autre passive ; l' une libre et soumise dans son exercice à toutes les vicissitudes des temps et des lieux, l' autre contrainte et dominée par la loi, le règlement ou le contrat qui la régit. Tant que l' administration ne suscite aucune réclamation, il est indifférent que ses mesures appartiennent à

son autorité discrétionnaire ou à ce qu' on peut appeler son autorité réglée. L' une et l' autre sont exercées par elle au même titre, quoiqu' à des conditions différentes et rentrent également dans son domaine légal. Elle accomplit indistinctement ses fonctions complexes. Mais au moment où des réclamations s' élèvent, il devient nécessaire de savoir à quel ordre d' autorité appartiennent les actes attaqués, et si l' on impute à l' administration d' avoir blessé des intérêts ou porté atteinte à des droits. Dans le premier cas, les réclamations sont purement administratives ; elles relèvent de ce qu' on désigne sous le titre de juridiction gracieuse, pour indiquer que toute concession est purement chose de grâce et de bon vouloir. Dans le second cas, les réclamations appartiennent au contentieux administratif. Ainsi, le contentieux administratif se compose de toutes les réclamations fondées sur la violation des obligations

p127

imposées à l' administration par les lois et règlements qui la régissent ou par les contrats qu' elle souscrit ; ainsi, toute loi qui établit une compétence, qui trace une forme d' instruction ou qui pose une règle de décision, peut donner ouverture à un débat contentieux, s' il est allégué que la compétence soit intervertie, la forme inobservée ou la règle enfreinte. Tout contrat passé par l' administration a le même effet, si le sens ou l' exécution en sont contestés. L' ensemble de ces débats, considérés en masse, constitue le contentieux de l' administration ; il se compose donc d' une nature particulière de contestations, bien distinctes, comme on le voit, du contentieux judiciaire et de l' administration pure. Il a souvent été question de dresser la nomenclature des affaires contentieuses, mais ce travail serait impossible. Il faudrait prendre une à une toutes les lois administratives, pour rechercher dans chacune les dispositions qui confèrent des droits aux citoyens et pour en attribuer la connaissance à telle ou telle juridiction administrative ; en supposant que cette recherche ne fût pas vaine, la loi qui en consacrerait les résultats deviendrait presque aussitôt incomplète, toute loi administrative ajoutant de nouvelles pierres à l' édifice du contentieux administratif. Il serait donc impossible de faire la liste des affaires qui lui appartiennent. Elles sont innombrables , mobiles, incessantes ; ce n' est point en vertu d' un texte de loi, parce qu' il aura, pour ainsi dire, plu à un législateur d' en disposer ainsi, qu' elles ressortissent au contentieux, mais bien par leur nature propre : aucune loi spéciale n' a dû intervenir pour les y classer, il en faudrait une pour les en distraire ; elles composent entre elles un ensemble

p128

légal, un corps de droit ; les lois et les principes généraux qui les concernent forment le droit commun de l' administration, comme le code civil est celui des intérêts privés et des transactions ordinaires des citoyens. La véritable définition du contentieux administratif se trouve dans la jurisprudence du conseil d' état qui, depuis cinquante ans, exerce la haute juridiction administrative, et c' est cette longue et scrupuleuse élaboration qui a rassemblé tous les éléments dont il se compose. Le conseil d' état s' est toujours renfermé dans les deux caractères qui constituent exclusivement le contentieux administratif ; jamais, sauf les dispositions exceptionnelles qui en décidaient autrement en termes exprès, il n' a admis de recours, s' il ne s' agissait pas d' une réclamation fondée sur un droit et si ce droit ne dépendait pas de l' action administrative. Ainsi, il a toujours repoussé toute prétention fondée sur un simple intérêt, l' a renvoyée devant l' administration pure et a refusé d' en connaître par la voie contentieuse. Il a soigneusement rendu aux tribunaux toute question de droit commun ou dans laquelle des intérêts privés étaient seuls engagés. Dans les affaires contentieuses dont il était saisi régulièrement, il a distrait tous les incidents qui n' avaient point un caractère administratif et s' est abstenu de les juger. Dans les actes du gouvernement, il a distingué ceux qui tenaient spécialement au pouvoir administratif, des actes qui remontaient aux autres attributions du pouvoir exécutif. Ainsi, il a refusé de connaître de discussions relatives à des traités ou à des négociations diplomatiques, laissant

p129

au gouvernement seul le règlement des intérêts qui pouvaient affecter nos relations internationales. Il a refusé de connaître de discussions relatives à des règlements financiers, laissant au pouvoir législatif son droit d' examen et sa juridiction politique sur ces matières. Il a refusé de connaître de discussions relatives à des mesures de haute police prises par les ministres dans un intérêt de sûreté publique, laissant à la responsabilité politique son jeu libre et entier. La jurisprudence a ainsi renfermé le contentieux administratif dans des limites nettement fixées et en a distrait tout ce qui ne devait pas en faire partie. Cependant, il est vrai, comme nous l' avons dit, que des lois exceptionnelles y ont compris des affaires qui, par leur nature, ressortissaient de l' autorité judiciaire, et, dans le nombre, pour choisir l' exemple le plus frappant, les contestations sur les ventes de domaines nationaux. Ces questions tenaient au droit de propriété et relevaient des juridictions civiles. C' est par une transposition de la loi, par un déclassement, selon l' expression de M Chauveau Adolphe, dans son studieux travail sur *la compétence et la juridiction administratives* , *que le jugement en a été remis à l' administration. Des intérêts politiques ont dicté ce déclassement*

dont les événements ultérieurs ont démontré la sagesse et l'utilité. Les contestations relatives aux domaines engagés, celles qui surviennent après les dessèchements entre les propriétaires intéressés, ont été également comprises dans le contentieux administratif, bien qu'elles dépendissent en beaucoup de cas du contentieux judiciaire.

p130

D'autres affaires, qui, par leur nature, paraîtraient appartenir à l'administration pure ou qui touchent à l'exercice des droits politiques, ont été placées dans la compétence des juridictions administratives. Ces diverses espèces appartiennent donc, en fait, si l'on peut ainsi parler, au contentieux administratif, mais elles ne le constituent point et ne doivent pas servir à le caractériser en droit. Le législateur pourra leur conserver cette qualification d'emprunt, les maintenir dans cette catégorie exceptionnelle : c'est une question qui s'engagera à l'occasion des lois spéciales relatives à chaque matière. Quant au contentieux administratif en lui-même, il existe indépendamment de ces accroissements irréguliers, qui ne s'y lient que par une sorte de juxtaposition, et avec lesquels il ne doit pas être confondu. Tel est donc le contentieux administratif ; comme on le voit, la politique proprement dite, les mesures diplomatiques, les actes de gouvernement lui sont étrangers, aussi bien que les questions judiciaires ou purement administratives. Les contestations soulevées à l'occasion d'un droit, résultant soit des lois qui régissent l'administration, soit des contrats qu'elle souscrit, tel en est l'objet normal et exclusif. Cette définition donnée, et l'importance qu'elle présente servira d'excuse à la longueur de ces développements, il s'agit de savoir dans quelle forme il doit être statué sur cet ordre de contestations. Des hommes, considérables, et entre autres une commission de l'ancienne chambre des pairs qui avait pour organe M Portalis, dont le nom, le caractère et le talent font autorité, ont exprimé l'opinion que le gouvernement

p131

lui-même, avec le concours du conseil d'état à titre consultatif, et sauf certaines garanties, doit prononcer sur le contentieux administratif. Cette doctrine nous paraît contraire aux vrais principes. Il y a, nous ne dirons pas dans telle ou telle des constitutions qui se sont si malheureusement succédées en France depuis 60 ans, mais dans les entrailles même de notre droit public, un principe placé au-dessus de la contradiction. C'est celui qui assure une sanction, une garantie, qui, pour employer la langue du palais, ouvre une action à tout citoyen invoquant un droit. Ce principe appartient à tous les temps et à tous les

lieux. Il forme une des conditions fondamentales d' un état social régulier, et la base même sur laquelle la justice repose. Le nier, c' est proclamer le règne de la force et rétrograder vers la barbarie. Entre citoyens, nul ne conteste qu' il y ait lieu de déférer aux juridictions établies toute difficulté qui donne lieu à l' examen du texte d' une loi ou d' une convention, à l' effet d' en déterminer le sens et d' en donner l' interprétation, non arbitraire et facultative, mais formelle et doctrinale, toute difficulté encore qui oblige à constater des faits pour les rapprocher d' une loi ou d' une convention, à l' effet d' en régler les conséquences. Pourquoi la règle admise sans exception dans tous les cas où les citoyens sont en débat les uns avec les autres, ne le serait-elle pas quand un citoyen est en débat avec l' état ? Loin de la repousser dans ce cas, il semble qu' il y ait une raison particulière de l' admettre, car au citoyen qui a l' état lui-même pour adversaire, il faut une protection particulière contre un adversaire si puissant.

p132

Mais, dit-on, en pareille matière, juger c' est encore administrer. Cette proposition a fait fortune et on l' a souvent répétée. Notre réponse est simple, et pourra sembler naïve. En cette matière comme en toute autre, dirons-nous, juger c' est juger. Nous reconnaissons que l' état, dans les contestations dont se compose le contentieux administratif, n' est point une partie dans le sens ordinaire et usuel de ce mot. Il est, ainsi qu' on l' a dit, " le pouvoir public agissant comme conservateur de l' ordre social et non comme propriétaire de ses domaines, ou comme exerçant des actions civiles " . Mais l' administration qui le représente en est-elle moins tenue d' obéir aux lois et d' exécuter les contrats qu' elle a passés ? Ces lois, ces conventions ont les unes et les autres pour objet de restreindre ou de régler son action, d' introduire des garanties contre ses abus, des précautions contre ses erreurs. Comment l' admettre à décider elle-même quels devoirs elles lui prescrivent, quelles barrières elles lui opposent ? Le sentiment qui a dicté les dispositions restrictives de la loi ou les clauses du contrat est incompatible avec la confiance qui en laisserait l' administration seule appréciatrice. Il n' y a qu' une autorité étrangère et impartiale, c' est-à-dire une juridiction véritable, qui puisse prononcer. Il n' est pas exact de prétendre que les questions qui touchent au pouvoir social ne puissent être déferées à des juges. Notre législation contient une foule d' exemples contraires ; tous les procès relatifs au domaine et à l' enregistrement, aux douanes, aux contributions indirectes, sont soumis aux tribunaux judiciaires ; les règlements de police reçoivent d' eux leur sanction pénale. Les

p133

plus grandes questions de l'ordre public sont impliquées dans l'administration de la justice criminelle. Quand les pouvoirs discrétionnaires de l'administration sont seuls en cause, il est juste, il est nécessaire qu'elle statue elle-même sur les difficultés auxquelles l'exercice de ces pouvoirs donne lieu. Elle était juge, juge sans condition et sans appel. Les réclamations ne sont qu'une sorte de supplique, la demande d'un plus ample examen, un appel de Philippe à Philippe lui-même ; l'administration, maîtresse de sa décision, pouvait admettre ou rejeter, autoriser ou défendre, faire ou ne pas faire. La plainte qui s'élève ne saurait anéantir sa liberté d'action et faire naître un droit qui n'existait pas. Mais quand il s'agit des pouvoirs limités et définis de l'administration, ce n'est plus à son bon vouloir qu'il est fait appel, mais à la loi elle-même, et la loi ne peut avoir pour interprète et pour vengeur qu'une juridiction. Sous le régime parlementaire, on prétendait que le jugement des affaires contentieuses rentrait dans le domaine de la responsabilité ministérielle. Le gouvernement prononce, disait-on, mais il est responsable. Si les citoyens n'ont pas la garantie que procure une juridiction, ils ont celle qui résulte de cette responsabilité. Même alors, on répondait, avec raison, que le principe de la responsabilité ne pouvait s'appliquer à une appréciation juridique. En effet, voilà un ministre qui a donné tel sens à la loi, à la stipulation d'un contrat. Vous prétendez le mettre en accusation ; vous vous contentez même, si l'on veut, de l'interpeller à la tribune, pour lui en demander compte. " j' ai ainsi prononcé, répondra-t-il,

p134

en qualité de juge, en vertu du pouvoir que vous m'avez donné. Si vous m'imputez une prévarication, punissez-moi comme on punit le juge lui-même qui a prévariqué. Si vous me reprochez une erreur, je maintiens mon opinion contre la vôtre. Qui videra ce dissentiment ? Me fussé-je trompé d'ailleurs, c'est la triste condition de juge, qui est homme, et ne devient jamais responsable d'une erreur commise de bonne foi. " on sentait si bien que le ministre serait autorisé à tenir ce langage que, dans tous les projets de loi rédigés pour régler la responsabilité des ministres, les décisions en matière contentieuse étaient déclarées non susceptibles de jamais y donner lieu. Les objections se pressaient en foule pour condamner ce système. Si le ministre était responsable, il fallait qu'il pût au moins exposer les raisons qui l'avaient dirigé. Mais quelle monstrueuse confusion de pouvoirs ! Les chambres, appelées à connaître de questions d'intérêt privé, de procès particuliers, devenaient de véritables tribunaux, sans débat contradictoire, sans examen de pièces, sans aucune des garanties d'une justice réglée ; elles descendaient de leur haute sphère, pour prononcer sur des clauses de marché, sur des règlements de prix, sur des interprétations de textes ; enfin, il pouvait arriver qu'elles

ne fussent pas d' accord, et que l' une approuvât, quand l' autre blâmerait. Ce n' est pas tout encore. En admettant leur intervention, quel pouvait être l' effet de leur décision ? Le jugement porté par le gouvernement devait subsister : c' est un principe en matière contentieuse ; si, par exemple, le trésor avait été déclaré libéré d' une créance réclamée

p135

contre lui, cette déclaration formait un droit acquis à l' état. Que le ministre fût blâmé, renversé si l' on veut, le citoyen n' en était pas moins ruiné peut-être. Il fallait, pour ne pas blesser les règles les plus élémentaires de l' équité, admettre que l' arrêt rendu au contentieux serait rapporté : principe très dangereux à introduire dans notre droit administratif. Mais si c' était la partie privée qui avait gagné son procès, comment la condamner à payer les sommes dont elle avait obtenu la décharge ? Ce système n' était donc pas moins impraticable que contraire aux principes. Cependant il ne manquait pas tout à fait d' efficacité . Comme on appelait le conseil d' état à donner d' abord son avis , les ministres en y adhérant mettaient leur responsabilité à couvert, et par conséquent il fallait de grandes et puissantes considérations pour les engager à s' en écarter ; en fait, le conseil d' état restait le vrai juge ; et, dans le droit réservé au gouvernement, on pouvait ne voir qu' une satisfaction donnée à des théories qui, pour être fausses, ne s' en montraient pas moins exigeantes. Mais ce qu' il y avait de spécieux dans le principe de la responsabilité politique des ministres, appliqué au jugement des affaires contentieuses, a cessé d' exister en même temps que cette responsabilité. Celle qui pèse aujourd' hui sur le seul président de la république et dont nous avons eu déjà plusieurs fois occasion d' indiquer la nature et la portée, ne peut pas évidemment s' appliquer à l' objet qui nous occupe. Le président une fois constitué juge du contentieux, ses décisions ne pourraient être rapportées même par lui, et les parties

p136

qui auraient à s' en plaindre seraient privées de toutes voies de recours, même politique. Elles n' auraient pas même le moyen de réclamer auprès du sénat, autorisé seulement, par l' Art 29 de la constitution, à annuler les actes inconstitutionnels, car le jugement le plus inique pourra ne pas offrir et n' offrira pas ce caractère, dans la plupart des cas. On prétend que les lois n' ont jamais admis le principe de la juridiction en matière administrative. C' est une erreur. Sans parler de toutes les branches du contentieux administratif qui sont déferées aux tribunaux, on peut affirmer que la législation nouvelle, dès son origine, s' est proposée de soumettre toute l' administration à

ce principe. En 1790, dans le sein de l'assemblée constituante qui, ayant proclamé le principe de la séparation des pouvoirs, ne pouvait concevoir l'idée d'y porter atteinte, le comité chargé de préparer la loi sur l'organisation judiciaire, demandait qu'on établît dans chaque département un tribunal d'administration " qui jugerait, d'après des lois précises et des formes déterminées, les affaires contentieuses qui peuvent s'élever à l'occasion de l'impôt ou relativement à l'administration ". Cette proposition fut rejetée, mais par des vues d'économie et par la crainte de couvrir la France de juges, d'accabler le peuple de frais et de soulever encore d'obscures questions de compétence ; les réclamations des particuliers en matière de contributions directes, de travaux publics, d'indemnités pour terrains pris et fouillés et autres, furent renvoyées aux administrations départementales, jugeant en dernier ressort. Ces administrations différaient, à

p137

beaucoup d'égards, des préfets qui les ont remplacées ; elles étaient collectives et sortaient de l'élection. Elles se trouvaient ainsi constituées en juridiction, sans aucun mélange de la responsabilité ministérielle. Lorsqu'en l'an VIII, le gouvernement réorganisa l'administration, les conseils de préfecture furent créés pour statuer sur la plus grande partie du contentieux administratif et notamment sur les réclamations que la loi du 4 septembre 1790 avait renvoyées aux administrations départementales. C'était reprendre le projet soumis à l'assemblée constituante en 1790. L'orateur du gouvernement expliquait alors que le projet de loi proposait d'introduire l'unité dans l'administration et la pluralité dans les conseils de préfecture, parce que " administrer est le fait d'un seul et *juger* le fait de plusieurs ". La loi créait donc une véritable juridiction qui, si elle ne comprenait pas tout le contentieux administratif, devait au moins statuer sur un grand nombre des affaires dont il se compose, sur des affaires qu'on a prétendu, en cas de recours, priver de juges véritables et déferer au chef de l'état lui-même, sous la garantie ministérielle. à la même époque, était établi le conseil d'état. La constitution de l'an VIII l'avait appelé à " résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ". L'arrêté des consuls du 5 nivôse an VIII décida qu'il *prononcerait* " sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres ". Ces textes sont formels ; les conseils de préfecture n'ont pas cessé de statuer directement, comme les autres tribunaux ; et quand on a imaginé de ne plus considérer

p138

le conseil d' état, jugeant les affaires contentieuses, que comme un corps consultatif, il en est résulté, par une singulière bizarrerie, que les garanties juridictionnelles, accordées pleinement en premier ressort, ont été refusées à ceux qui exerçaient un recours devant le corps institué pour en connaître. On n' avait pas même le triste prétexte d' invoquer l' intérêt de l' état, argument toujours dangereux et trop souvent employé pour pallier l' injustice. En effet, il n' y a pas plus de profit pour l' état que pour les citoyens, à ce que le contentieux administratif soit enlevé à une juridiction, pour passer dans la sphère du pouvoir discrétionnaire. Quant à l' état, on se tromperait singulièrement si l' on s' imaginait qu' il trouve un grand profit dans l' arbitraire qu' on prétend lui réserver. En ce qui concerne les marchés qu' il passe, plus il se donne libre carrière, plus il subit des conditions onéreuses pour le trésor : il achète à beaux deniers comptants la faculté de faire la loi à ceux qui traitent avec lui ; après l' avoir payée fort cher, il peut rarement en user : la voix impérieuse de la justice, des obstacles de tous genres lui lient les mains et l' empêchent d' exercer tout son droit ; il a supporté les charges et ne recueille point les bénéfices. Pour ce qui est de l' application des lois administratives, que gagne-t-il à s' en attribuer le règlement suprême et quels dangers lui fait courir une juridiction instituée pour en connaître ? On dirait que les juridictions abusent toujours et que les ministres ont le privilège exclusif de faire bien. La proposition contraire serait plus voisine de la vérité. Si l' on comparait l' ensemble des décisions rendues par les ministres

p139

avec celles du conseil d' état, par exemple, on trouverait certainement les bonnes maximes de gouvernement, les règles de l' administration, les intérêts financiers de l' état plus constamment, plus fidèlement défendus par les dernières, et il ne serait pas difficile d' en dire les raisons. Le gouvernement est souvent entraîné à faire de larges concessions aux intérêts privés, et dans l' état de nos moeurs et de nos habitudes politiques, avec le besoin qu' éprouvent certains hommes d' état de se créer des appuis à tout prix, les intérêts publics sont mieux gardés par une juridiction qui a ses précédents, qui agit au grand jour, qui est tenue de s' astreindre à des principes fixes, que par des ministres trop souvent exposés aux intraitables prétentions des cupidités privées et des vanités personnelles. Si l' état est mal défendu par ce système, il est bien clair que les citoyens n' y trouvent aucun avantage. Leur premier besoin dans leurs relations d' intérêt, dans leurs affaires, c' est l' absence d' arbitraire, la sécurité, la justice en un mot. N' eussent-ils à redouter qu' une décision inique sur cent, l' inquiétude s' empare de tous, et un régime qui ne garantit pas tous les droits porte le cachet du despotisme . Mais le système de la juridiction soulève à son tour de graves

objections. On témoigne des craintes sur les abus que peut commettre une juridiction indépendante. On la voit à l'avance se mettant au-dessus de tous les pouvoirs publics, envahissant les droits du gouvernement, ceux mêmes du corps législatif, constituant un nouveau pouvoir dans l'état, compromettant à la fois l'intérêt social,

p140

la fortune publique et la liberté des citoyens ; on la compare aux éphores de Sparte. C'est supposer à plaisir des dangers imaginaires. On a vu que le contentieux administratif ne peut affecter ni les négociations diplomatiques, ni les mesures de sûreté publique, ni l'action législative. Il ne peut jamais donner lieu à des arrêts de règlement. De bonne foi, pour citer les juridictions dont l'autorité sur certaines matières administratives n'a jamais été contestée, la cour des comptes jugeant souverainement tous les comptables de deniers publics, les tribunaux civils statuant sur le domaine de l'état et sur l'enregistrement, les tribunaux correctionnels tenant leurs mains l'exécution des lois sur les douanes et sur les contributions indirectes, les cours criminelles statuant sur la définition et la compétence dans des matières où l'ordre public tout entier est engagé, n'offriraient-ils pas de bien autres dangers, s'il fallait céder à cet esprit de suspicion qui suppose toute juridiction prête à violer les lois, à méconnaître l'intérêt général et à troubler l'ordre social ? Ces dangers, d'ailleurs, ce n'est pas en supprimant la juridiction, mais en se mettant en garde contre ses envahissements, qu'on doit les prévenir, et ce qui a été fait avec succès pour les juridictions civiles peut l'être également pour les juridictions administratives. Nous n'acceptons donc aucune des raisons qui ont été invoquées contre le principe de la juridiction administrative, mais, ce principe admis, à qui la juridiction sera-t-elle conférée ? Quelques logiciens absolus ont proposé de renvoyer

p141

aux tribunaux ordinaires le contentieux administratif. C'était l'opinion de l'homme d'état illustre auquel on attribue l'article de la *revue française* de 1828, et elle se présente naturellement à l'esprit, quand une fois la juridiction est admise ; mais elle ne résiste pas à l'examen. Rien n'est plus simple, en effet, que le raisonnement en vertu duquel on soutient que, si un jugement doit être rendu, il est du ressort de l'autorité instituée par les lois pour rendre des jugements, mais aussi rien n'est plus contraire aux données de l'expérience. Les affaires administratives comportent une justice réglée comme

les affaires judiciaires, mais elles sont placées dans des conditions qui ne permettent pas de les déferer aux mêmes juges. Dans les affaires de droit civil ordinaire, les parties en présence, procédant au même titre, ont droit aux mêmes avantages, et la balance ne peut jamais pencher pour l'une aux dépens de l'autre. Dans les affaires administratives, l'intérêt public réclame certaines facilités, certains tempéraments qui, sans altérer le droit, sont de nature à en modifier l'application. Un jour, le premier président d'une cour royale refusait d'accorder un tour de faveur à une cause de l'état ; il s'agissait de l'expropriation d'une maison faisant saillie sur la voie publique. " cette maison, laissée debout, dit-il solennellement, attestera qu'en France la justice est égale pour tous. " voilà l'esprit de l'autorité judiciaire. Devant un tribunal administratif, la gêne éprouvée par la circulation publique eût déterminé l'examen de la contestation avant toute autre. Voilà l'esprit de la juridiction administrative. Un particulier qui n'exécute pas un marché doit à l'entrepreneur

p142

une indemnité proportionnée au gain dont il le prive ; le code civil l'établit ainsi. L'administration qui rompt un tel marché ne doit d'indemnité qu'en raison de la perte éprouvée. C'est la règle de la jurisprudence administrative. à moins que le droit ne s'y oppose, elle tient que l'état, c'est-à-dire la collection de tous les citoyens, et le trésor public, c'est-à-dire l'ensemble de tous les contribuables, doivent passer avant le citoyen ou le contribuable isolés, défendant un intérêt individuel. Les lois administratives sont entièrement distinctes des lois civiles ; elles exigent des études particulières et sont fondées sur des principes généraux d'un autre ordre. Pour les appliquer avec discernement et selon leur esprit, il ne suffit point d'avoir suivi le barreau, fréquenté les études d'avoué, suivi les audiences des tribunaux ; il faut encore être initié aux nécessités des affaires publiques et y avoir mis la main. Ces différences rendent les tribunaux judiciaires peu propres au jugement des affaires administratives. Ce qui est leur qualité dans les contestations privées est ici leur défaut. L'état n'est à leurs yeux qu'un être abstrait qui les touche moins que le citoyen contre lequel il plaide. Trop souvent le premier leur paraît un oppresseur et l'autre une victime. On l'a bien vu quand ils étaient chargés de régler les indemnités dues, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Pourtant il convient d'excepter le premier de tous, la cour de cassation. Elle est l'énergique et intelligent soutien des intérêts de l'état, mais elle doit cette vertu au grand nombre de ses membres qui ont passé par les affaires publiques, et à l'élévation d'une position qui ouvre à l'esprit un plus vaste

p143

horizon. Du reste, elle n' a pas trop de son autorité, de sa constance et de son courage, pour réprimer les tendances contraires des juridictions qu' elle domine. Des raisons d' un autre ordre s' opposent à ce que la justice civile connaisse du contentieux administratif. Les procédures judiciaires entraînent des frais et des lenteurs que supporteraient difficilement les litiges administratifs ; ceux-ci exigent généralement une solution prompte et l' on ne pourrait les soumettre à des instructions coûteuses sans nuire à la fois au trésor et aux particuliers. Les tribunaux civils sont nombreux, et par suite ils occupent un territoire restreint ; chaque arrondissement possède un tribunal, plusieurs cours d' appel se partagent la juridiction souveraine. Les affaires administratives, celles, par exemple, qui concernent les fournitures aux armées, les grands travaux publics, les dessèchements, etc., embrassent souvent de vastes circonscriptions qui ne concordent point avec les ressorts judiciaires. Le contentieux de l' administration a besoin d' être centralisé comme le gouvernement lui-même, et déferé, au moins sur l' appel, à un tribunal unique. Enfin, et cette considération est une des plus graves, si le contentieux administratif était déferé à l' autorité judiciaire, les limites qui le séparent de l' administration pure seraient exposées à de fréquentes violations. Le respect n' en pourrait être assuré qu' au moyen de conflits sans cesse répétés, dont la fréquence établirait des luttes fâcheuses entre l' administration et l' autorité judiciaire, et provoquerait des plaintes nombreuses.

p144

Les tribunaux civils ne doivent donc pas être chargés du jugement du contentieux administratif. De ces observations, dont l' étendue s' explique par la gravité du sujet, résulte la nécessité de créer, pour le jugement du contentieux administratif, à tous les degrés, des juridictions spéciales, organisées de manière à protéger les citoyens contre l' arbitraire, et l' état contre des entreprises qui seraient de nature à entraver son action. Ces principes posés, parcourons, en commençant par les moins élevées, la série des juridictions administratives établies par les lois ; on verra, par cet exposé, jusqu' à quel point elles répondent aux conditions du problème.

p169

Les fonctionnaires publics. Les fonctionnaires publics, en donnant à ce titre son acception la plus large, sont les dispensateurs ou les instruments de la force sociale. La loi trouve en eux des intelligences qui la fécondent, l' interprètent ou l' appliquent. Par leur entremise, la justice se rend, l'

instruction se propage, la police est observée, l'impôt perçu, la fortune publique administrée, la richesse nationale accrue ; la sûreté, la dignité, la grandeur du pays sont maintenues et garanties. Ils occupent tous les degrés de l'échelle sociale ; ils résident sur toutes les parties du territoire et y représentent sous ses aspects multiples la puissance publique. Ils sont les rouages qui reçoivent le mouvement et le transmettent à la machine de l'état, les canaux par lesquels passent les bienfaits d'un gouvernement stable et régulier, les forces animées qui donnent la vie aux résolutions abstraites des grands pouvoirs. Ils tiennent une grande place dans toute organisation politique. Les plus chers intérêts du pays reposent entre leurs mains ; leurs fautes peuvent tarir les sources de la prospérité publique, et leurs talents les vivifier. Partout leur condition préoccupe vivement les hommes d'état et les gouvernements. Toutefois les autres pays nous offrent peu d'exemples applicables à la nature de nos institutions et conformes au génie de la France. La démocratie

p170

des états-Unis, si défiante envers l'autorité publique, si prompte, dans sa mobilité capricieuse, à sacrifier le petit nombre des agents non électifs aux exigences des majorités, ne peut offrir des modèles compatibles avec notre système de centralisation, avec notre respect délicat des situations privées . Le régime de la Russie, où l'administration est constituée à l'image de l'armée, où les agents civils sont assimilés aux officiers quant aux titres et aux grades, ne convient qu'à un gouvernement absolu dans lequel l'esprit militaire prédomine. En Angleterre, le défaut d'unité, la diversité des fonctions, n'ont rendu possibles que quelques règles fort rares, applicables à certains services seulement, et à peine en rapport avec le nombre fort restreint des fonctionnaires des trois royaumes. Les seuls gouvernements allemands, et en particulier la Prusse et le Wurtemberg, empressés d'opposer aux agitations de la liberté politique les bienfaits d'une administration vigilante et éclairée, ont placé les fonctionnaires publics sous un régime de garanties qui mérite d'être étudié dans toutes ses parties et imité dans plusieurs. En France, toutes les fois que des organes des besoins publics ont pu se faire entendre, leur sollicitude s'est portée sur les fonctionnaires. Les ordonnances d'Orléans, de Moulins et de Blois, provoquées par les plaintes des états généraux, contiennent de nombreuses dispositions relatives aux emplois publics, et prescrivent des mesures, trop souvent éludées, contre de criants abus. L'assemblée constituante établit elle-même des règles d'ordre et de bonne administration que l'usage et les lois ont désormais consacrées ; chacun des gouvernements qui lui

p171

succèdent suit, à l'égard des fonctionnaires, son esprit et sa nature propres. L'empire introduit dans quelques services les garanties que comporte une autorité non contestée, et s'abandonne dans les autres à l'arbitraire qui est l'âme du despotisme. La restauration se livre à des mesures de réaction familières aux pouvoirs inquiets et en lutte avec l'opinion. Le gouvernement de juillet respecte les personnes, relève les traitements les plus faibles, organise les services. La constitution de 1848 proclame de nouveau l'admissibilité de tous les citoyens aux fonctions publiques, sans autre condition que celle du mérite et des services rendus. Une loi (5 juillet 1850), qui n'est pas encore exécutée, exige que des règlements d'administration publique déterminent dans les divers services de l'état, les conditions d'admission et d'avancement. C'est ainsi que la condition des fonctionnaires se lie étroitement à la politique même des gouvernements ; elle n'a pas des relations moins intimes avec l'administration dont elle peut servir à faire connaître le caractère et les tendances. Les règles relatives aux fonctionnaires font donc nécessairement partie des études qui ont l'administration pour objet.

p172

Nomenclature générale des fonctionnaires publics. Avant d'exposer les systèmes, recherchons les diverses branches dont se compose la grande famille des fonctionnaires. à défaut d'une nomenclature complète dont le gouvernement lui-même possède à peine les éléments, et qui se modifierait peut-être pendant que nous la dresserions, faisons au moins le dénombrement des services publics les plus importants. Les autres s'y rattacheront en quelque sorte d'eux-mêmes et par voie d'assimilation. Trois branches du service de l'état se présentent les premières et appellent d'abord l'attention par une organisation régulière et une destination précise. Nous voulons parler du clergé, de la magistrature et de l'université. La religion catholique a 40800 ministres rétribués sur les fonds du trésor public. La communion protestante entend la parole de 755 pasteurs ; le culte juif a 114 rabbins ou ministres officiants. -notre système judiciaire, qui rapproche partout le juge du justiciable et place les garanties d'une bonne justice dans le nombre des juridictions et des membres qui y sont attachés, en proportion de l'importance de chacune, donne au personnel de la magistrature un développement qu'il n'a reçu dans aucun autre pays. La cour de cassation compte 56 membres, les cours d'appel 937, les tribunaux de première instance 2498 titulaires et 1178 suppléants.

p173

Les juges de paix sont au nombre de 2847 assistés chacun de 2 suppléants. 220 tribunaux spéciaux non rétribués connaissent des affaires de commerce et renferment 1002 juges titulaires et 660 suppléants. 4238 greffiers et commis sont rétribués par l'état dans tous les sièges de judicature. Le nombre total des membres des cours et tribunaux est de 14872, celui des citoyens contribuant à divers titres à l'administration de la justice de 19110 dont 10576 ayant part au budget. Cette nomenclature ne comprend pas encore un certain nombre de commis de greffes qui ne sont pas salariés par le trésor ; elle ne comprend pas non plus les conseils de prud'hommes au nombre de plus de 60, les juridictions administratives et les tribunaux militaires et maritimes. -l'état dispense l'instruction dans les établissements qui lui appartiennent, et il la surveille dans les autres. L'université, si l'on peut encore employer ce titre, préposée à cette double fonction, se compose du personnel administratif et, à ses divers degrés, de professeurs et d'instituteurs. Plus de 150 membres du conseil supérieur, recteurs et inspecteurs, exercent les attributions administratives. L'instruction supérieure dans les facultés est donnée par 360 professeurs ; l'instruction secondaire dans les lycées occupe plus de 1000 proviseurs, censeurs et professeurs. Les principaux et régents des collèges communaux étaient au nombre de près de 2000 avant les changements que l'application de la loi du 15 mars 1850 a introduits dans ces collèges, dont un grand nombre a cessé d'exister. Des établissements scientifiques ou littéraires spéciaux, au premier rang desquels se trouvent le collège de France et le muséum d'histoire

p174

naturelle, emploient en outre un personnel de 495 membres, et les facultés, académies et autres établissements universitaires possèdent, en dehors du professorat, plus de 800 employés ou agents. Enfin, l'instruction primaire est répandue par plus de 36000 instituteurs communaux et surveillée par 200 inspecteurs et sous-inspecteurs. Ainsi le personnel de l'instruction publique dépasse 40000 fonctionnaires ou agents, non compris les écoles spéciales attachées à quelques départements ministériels pour préparer aux services publics, et des agents d'un ordre inférieur qui échappent à toute énumération. Avec ces auxiliaires, l'état accomplit des devoirs du premier ordre, mais sa tâche est loin d'être remplie. Il lui faut pourvoir à ses intérêts directs, entretenir au dehors de relations permanentes avec les autres nations, assurer une protection à ceux de ses enfants qui se sont éloignés du sol de la patrie, favoriser le commerce extérieur, faire respecter sur tous les points du globe le nom et les couleurs de la France, préserver le territoire de toute agression et maintenir la paix intérieure contre les attentats des factions. Il s'appuie, pour répondre à ces nécessités, sur le corps diplomatique et consulaire, sur la

flotte et sur l' armée. La France est représentée à l' étranger par 32 ambassadeurs, ou ministres plénipotentiaires, 50 secrétaires d' ambassade et de légation, 24 consuls généraux, 87 consuls, 14 chanceliers de missions diplomatiques, 39 drogman et interprètes, et plus de 60 chanceliers de consulats . L' effectif de la flotte et de l' armée dépend chaque année de la loi des finances. D' après le budget de 1845, pour ne parler que des officiers, le cadre de la marine en comprenait 1742, celui

p175

de l' armée de terre 18035. La flotte et les arsenaux emploient en outre près de 6000 agents militaires ou civils, et les services administratifs de l' armée de terre un nombre à peu près égal. Les autres catégories de fonctionnaires appartiennent à l' administration proprement dite, qui se partage entre quatre services principaux et distincts : 1 l' administration communale et départementale, dont on a récemment détaché la police générale, bien qu' elle touche de si près au gouvernement des départements et des communes ; 2 la direction des intérêts de l' agriculture, des manufactures et du commerce, direction purement morale, principalement destinée à donner une impulsion scientifique ou intellectuelle, ou à répandre des encouragements pécuniaires, et qui, s' exerçant dans une sphère où doit régner l' indépendance, ne revêt les formes de l' autorité que quand l' intérêt général le commande ; 3 les travaux publics ; 4 enfin , les finances. -l' administration communale et départementale est entre les mains de 86 préfets, 7 secrétaires généraux, 278 sous-préfets, 328 conseillers de préfecture, et 37000 maires environ, lesquels sont assistés chacun d' un adjoint au moins. Des commissaires de police, dont le nombre s' élevait, avant 1848, à environ 800 et a été considérablement étendu, sont placés sous la double autorité du maire et du préfet. Les agents attachés aux établissements agricoles ou industriels qui appartiennent à l' état sont au nombre de 700 environ. -les travaux publics sont exécutés ou dirigés par les corps des ponts et chaussées et des mines. Aux ponts et chaussées appartiennent 679 ingénieurs de tous grades, depuis les inspecteurs généraux jusqu' aux élèves, 1800

p176

conducteurs embrigadés, et en outre un nombre de conducteurs non embrigadés qui se modifie d' après les besoins du service. Le corps des mines se compose de 112 ingénieurs et de 75 gardes-mines ; 161 officiers et maîtres de port, et 17 inspecteurs de la navigation sont préposés à la surveillance des ports et des rivières. Le service le plus nombreux, le plus complexe, le plus

considérable est celui des finances. Les bureaux de l'administration centrale réunissent plusieurs centaines d'employés ; dans chaque département, une longue série de délégués pourvoit au recouvrement du revenu de l'état. Chaque nature d'impôt est confiée à une administration spéciale. Plusieurs de ces administrations ont des milliers d'agents. Les contributions directes en occupent 1030 pour l'assiette de l'impôt et 7523 pour la perception, l'enregistrement et le timbre 3608, les forêts 3433, les douanes 2956 pour le service administratif et 26559 pour le service actif, les contributions indirectes 9139, et enfin les postes 6694. La monnaie compte 143 employés. Si l'on ajoute 8676 facteurs ruraux, 1000 agents de bureaux de distribution des lettres, et 8840 receveurs ruralistes des contributions indirectes, le personnel des finances se compose de plus de 80000 agents. Toutes les opérations financières sont réglées et apurées par la cour des comptes, composée de plus de 100 membres. Ce service entier est placé sous

p177

l'autorité suprême du ministre des finances. Véritable potentat, il a son sénat, dans la réunion de chefs habiles et expérimentés, sa justice dans la cour des comptes, son armée dans les douanes et dans la foule de ses employés, et, dans les recettes et les dépenses qu'il dirige ou surveille, le plus riche trésor de l'Europe. Les administrations centrales occupent un personnel très nombreux : près de 3000 employés de tous les rangs y sont réunis, plus de 600 serviteurs et hommes à gages en dépendent. Le nombre des employés est environ de 100 à la justice, 130 à l'instruction publique, 60 aux cultes, 90 aux affaires étrangères, 230 à la marine, 460 à la guerre, 234 à l'intérieur, 138 à la division du commerce et de l'agriculture, 143 aux travaux publics et 1600 aux finances. Les bureaux de la police et du ministère d'état ont également leur personnel central. Les administrations départementales et communales, les régies financières et d'autres services entretiennent aussi des bureaux qui exercent des fonctions analogues dans les départements ou dans des ressorts spéciaux. Ainsi, plus de 250000 ecclésiastiques, magistrats, lettrés ou savants, diplomates, ingénieurs, administrateurs, employés, agents de toute nature et de tous grades couvrent le territoire de la France et sont attachés au service public. Pour dresser une liste complète de tous ceux qui, en France, occupent des fonctions et touchent à ce titre un salaire, il faudrait ajouter beaucoup d'emplois de l'état qui ne figurent pas dans notre récapitulation, et ceux qui dépendent des départements et des communes. Les compter serait impossible et cette impossibilité a été constatée dans une circonstance qu'il est

p178

curieux de rappeler. L' article 22 de la loi de finances de 1849 exigeait du gouvernement la " publication d' un état détaillé de tous les emplois rétribués par l' état, les départements et les communes " . Cette prescription n' a pas reçu d' exécution. Le gouvernement a demandé à en être affranchi, par le motif que la publication ordonnée " n' exigerait pas moins de 50 volumes , de 600 pages, et entraînerait, en frais de personnel et de matériel, une dépense de plus de 500000 Fr, " et l' article de la loi de 1849 a été rapporté. Au premier aperçu, on s' étonne, à bon droit, de ce nombre presque illimité de fonctionnaires publics. Il s' explique pourtant par l' extension du système de la centralisation, par l' entretien d' une armée nombreuse, d' une flotte imposante, par les nécessités de la perception de l' impôt. Certainement, la réduction de la flotte et de l' armée aurait pour conséquence immédiate la suppression d' un grand nombre d' emplois, en supposant toutefois que l' organisation de la réserve n' exigeât point la conservation des cadres d' officiers. Il n' en serait pas de même des réformes administratives qui restreindraient la centralisation dans des bornes plus étroites ; elles auraient à la vérité pour résultat d' effacer du budget les traitements des fonctionnaires qui cesseraient d' être rétribués par le trésor public, mais leurs fonctions ne seraient pas supprimées, en tant que correspondant à un service nécessaire. C' est ainsi que quand des chemins de fer, exploités un instant par l' état, ont été concédés à l' industrie privée, les dépenses de leur personnel, en cessant de figurer au budget, ont passé à la charge des compagnies. Seulement, on peut penser que les compagnies,

p179

y regardant de plus près, et plus directement intéressées à l' économie, n' auront pas toléré des emplois inutiles ou des salaires excessifs. C' est ainsi encore qu' aux états-Unis, M De Tocqueville a compté dans chaque commune au moins dix-neuf fonctionnaires publics. Sans doute plusieurs d' entre eux remplissent des fonctions confiées en France au gouvernement. Quant à la perception des impôts, les produits dépendent notablement du nombre des agents préposés à la surveillance et à la recette. Il y a des économies ruineuses et des dépenses lucratives. On en a fait l' expérience en 1848, époque où des réductions peu réfléchies ont occasionné au trésor des pertes réelles. Une bonne administration s' attache à ne point augmenter les frais par la superfluité des emplois, à ne point compromettre la recette par leur trop petit nombre. Cependant, s' il ne faut point partager les exagérations de ceux qui croient possible d' introduire dans le nombre des fonctionnaires des réductions très considérables, il ne faut pas non plus méconnaître qu' il est des suppressions dont le service public ne souffrirait point et qui allégeraient sensiblement les charges du budget. Bon nombre d' emplois ne sont créés que pour développer l' influence du

gouvernement, et pour donner à des protégés en crédit le moyen de vivre aux dépens de l' état. Bon nombre de familles ne songent à élever leurs enfants que pour les fonctions publiques. La manie des places est une lèpre qui dévore la société, appauvrit le budget et abâtardit les caractères, en éloignant les citoyens des carrières qui exigeraient des efforts et feraient courir des risques. Cette maladie n' est pourtant pas aussi nouvelle que

p180

quelques-uns l' imaginent. En parcourant les annales du passé, on la voit régner à toutes les époques. Elle n' est pas non plus exclusivement propre à la France, et l' aristocratie anglaise n' en est pas elle-même entièrement exempte. Si, dans la Grande-Bretagne, le défaut de centralisation a rendu très rares les emplois publics sur le continent, le gouvernement de l' Inde et de riches colonies procurent de larges débouchés à tous les cadets de noble origine, que la loi des substitutions prive d' une part dans l' héritage paternel. Les administrations centrales sont celles où il paraîtrait le plus facile de réduire le nombre des emplois. Chaque ministre y introduit ses créatures, et il n' est pas une organisation destinée à prévenir cet abus qui, presque aussitôt qu' elle a paru, n' ait été altérée et modifiée par des nominations qu' elle devait empêcher. Des fonctions mal définies et qui peuvent difficilement l' être avec précision, des nominations dépendant entièrement du ministre, un travail commode et des devoirs légers, l' avantage si recherché de vivre à Paris , que de raisons pour expliquer combien ces abus ont été encouragés et se sont perpétués, en dépit de toutes les mesures prises pour y mettre un terme ! L' ordre judiciaire comporte aussi de notables réductions dans son personnel. Sans examiner ici le principe du juge unique, admis dans la plupart des juridictions

p181

anglaises, et tout en maintenant ces tribunaux multiples qui sont entrés dans nos moeurs et conviennent mieux à notre caractère et à de longues habitudes, on ne saurait contester qu' il serait possible de supprimer beaucoup de corps judiciaires que la facilité des communications, à l' aide des chemins de fer et des routes devenues si nombreuses et si perfectionnées, a rendus inutiles. Dans presque toutes les localités, on dépense aujourd' hui moins de temps et d' argent à franchir un espace de trente ou quarante lieues, qu' il n' en fallait pour le quart ou le tiers de cette distance, à l' époque de la première organisation judiciaire. La plupart des tribunaux sont fort peu occupés, et cette oisiveté affaiblit leur zèle au lieu de l' exciter, en le privant des occasions de s' exercer. Il y aurait, à la vérité, à

lutter contre des résistances locales. Toute ville en possession d' un tribunal ou d' une cour d' appel, en obtient des avantages réels et met son honneur à n' en pas être privée. Mais un gouvernement qui serait assez fort pour vaincre ces résistances, servirait à la fois l' état par l' allègement du budget ; et les justiciables, ainsi que les corps judiciaires eux-mêmes, par la plus grande facilité d' appeler des hommes éminents à des fonctions mieux rétribuées et plus considérables. Enfin, dans les diverses branches du service, d' autres réductions pourraient se faire. C' est l' oeuvre réservée à un corps législatif qui, outre le droit de pénétrer dans les profondeurs du budget et d' en scruter les détails, aurait celui d' en émonder les dépenses parasites.

p182

Conditions d' aptitude. -noviciat. -règles d' admission. L' état, par la nomination d' un fonctionnaire, contracte des engagements, délègue une portion de son pouvoir et accepte une solidarité au moins morale. Son choix peut être soumis à des conditions. Ces conditions sont diverses ; elles se rapportent à l' âge, à l' état civil, au caractère moral, à la capacité. Il n' en est aucune qui concerne la naissance ou la condition sociale. Tous les français sont également admissibles aux emplois civils et militaires, et ce principe est une des conquêtes les plus précieuses de notre révolution. à part un très petit nombre de services, tels par exemple que l' inspection générale des finances, où ceux qui sollicitent leur admission doivent, en vertu de règlements probablement tombés en désuétude, justifier d' un certain revenu, on n' impose plus aux candidats aucune condition de fortune personnelle ; mais cette règle, comme nous le verrons à l' occasion des salaires, ne peut pas être toujours rigoureusement appliquée. -les emplois ne sont ni héréditaires, ni transmissibles à prix d' argent. Le même principe s' y oppose péremptoirement. Cependant, par une faveur naturelle, et sans déroger aux conditions spéciales d' aptitude, dans plusieurs administrations et notamment dans le service consulaire, les fils des fonctionnaires sont choisis de préférence. D' un autre côté,

p183

les greffiers des cours et tribunaux ont le droit de céder leur office, en vertu de la loi de 1816, qui les a confondus, par erreur, avec les titulaires de charges privées. à part cette exception, aucun emploi ne peut être vendu : un marché de ce genre, devait être, pour qui l' aurait conclu, un titre d' exclusion. La condition de l' âge se modifie selon la nature des emplois. Les surnuméraires et les candidats qui aspirent aux postes inférieurs pour gravir ensuite les degrés plus élevés,

doivent être encore dans la période de la vie où l' instruction s' acquiert aisément, où l' esprit se façonne sans peine à une direction spéciale : ils ne sont admis en général que de dix-huit ou vingt à vingt-cinq ou trente ans. Les fonctions qui exigent la vigueur physique et qui comportent un service actif, ne doivent pas être conférées à l' âge où les forces sont exposées à décliner dans un temps assez rapproché. Celles où la maturité et l' expérience sont des titres nécessaires, ne s' ouvrent au contraire qu' aux hommes dont l' esprit est déjà formé par l' exercice de la pensée, l' habitude du monde et la pratique des affaires. En général, l' état doit refuser de s' associer ceux qui ne peuvent lui promettre de longs services ; autrement, il se voit obligé de les congédier avant qu' une retraite soit acquise à leurs vieux jours, ou de conserver dans les emplois des agents qui ne lui apportent plus qu' une intelligence usée et un corps débile. Dans la plupart des fonctions, la qualité de français est impérieusement exigée. Il est juste que les émoluments payés par l' état reviennent à ceux qui participent à toutes les charges publiques ; pour exercer l' influence et l' autorité que confèrent certains emplois, il faut être

p184

uni au pays par les liens de l' origine, de l' éducation, de la famille, et posséder tous les droits du citoyen. Seulement des étrangers pourraient être admis dans quelques emplois inférieurs, exception dont on a fait profiter des proscrits que les événements politiques avaient chassés de leur patrie et à qui la France accordait une généreuse hospitalité. Des savants étrangers ont aussi occupé des emplois de l' enseignement. Jamais la science et le génie n' ont eu besoin de lettres de naturalité dans un pays qui met sa gloire à les honorer. Outre la qualité de français, les aspirants doivent posséder la complète jouissance de leurs droits civils. Ceux qui en auraient perdu, ne fût-ce qu' une partie, par suite de jugement, ne pourraient être admis. La même exclusion devrait atteindre un failli. Même dans les plus humbles postes, l' honneur de servir l' état ne peut être conféré à qui n' a pas le droit de marcher la tête levée. Les femmes ne sont admises que dans l' administration des postes, et ne peuvent occuper que les directions dont le revenu est inférieur à 2000 francs. Il en est aussi qu' on emploie dans les bureaux du timbre et de l' imprimerie royale, mais à titre d' ouvrières plutôt que de fonctionnaires. La probité, les bonnes moeurs, la droiture du caractère, sont les plus vulgaires et les plus indispensables qualités du fonctionnaire. Quiconque aspire à ce titre, doit prouver qu' il en est digne. Plusieurs règlements expriment cette obligation, tous la supposent. Quant aux preuves à produire, elles ne peuvent être définies, sauf pour quelques postes subalternes, où elles consistent en certificats, témoins souvent trompeurs. Dans toutes les

administrations, ceux qui font ou préparent les nominations doivent se livrer, à cet égard, aux investigations les plus scrupuleuses et les plus sévères. Jusqu' à quel point les opinions des candidats doivent-elles être interrogées et prises en considération ? C' est une question qui, à d' autres époques, a beaucoup agité les esprits. Dans l' ancien régime, on recherchait le culte ou la croyance des candidats ; on ne pourrait aujourd' hui se livrer à une telle recherche, sans retourner en arrière, au-delà de 1789, sans violer les principes les plus élémentaires du droit public, fondé par la révolution, savoir : la liberté des cultes et l' égale admissibilité de tous les citoyens aux emplois. La recherche des opinions doit être aussi interdite dans les temps ordinaires et pour la plupart des emplois. La conscience du fonctionnaire n' est pas moins inviolable que celle du simple citoyen. Cependant il est des époques et des emplois qui ne permettent point cette indifférence absolue. Après des commotions politiques, il convient, comme le demandaient les états généraux de 1483, de choisir des hommes " étrangers aux troubles qui ont agité l' état " . Quand le pouvoir n' est pas assis, quand les partis sont encore en armes, il serait imprudent de confier à des mains ennemies une part d' autorité. Il en est de même en tout temps de certains emplois essentiellement politiques et dont les titulaires doivent reproduire, fidèlement et sans altération, la pensée, les tendances et l' esprit du gouvernement. Ces conditions générales d' âge, d' état civil, de moralité privée, ne constituent qu' une aptitude commune et ne peuvent conférer aucun titre, si elles ne trouvent un complément nécessaire dans des garanties plus spéciales

et plus directes : c' est surtout à l' entrée de la carrière que ces garanties doivent se placer. Un fonctionnaire public, de quelque ordre qu' il soit, n' acquiert pas en un jour toutes les qualités requises : les plus habiles se forment de longue main, par l' étude qui donne les connaissances générales, par la pratique qui donne l' expérience relative. Au début de toutes les professions, se trouve l' apprentissage, et les hommes qui se vouent au service public en sont moins dispensés que d' autres. Il est du devoir de l' état d' imposer à tous ceux qui lui proposent leur concours, l' obligation de s' y préparer de bonne heure. Il est de son intérêt de les y préparer lui-même dans certaines branches de l' administration, qui exigent une capacité plus déterminée et mieux définie. Les diverses mesures prises dans ce double but constituent ce qu' on peut appeler, en termes généraux, le noviciat des services publics, noviciat dont les conditions et les formes sont aussi nombreuses que variées. Dans certains services, l' état adopte dès leur première jeunesse les

sujets qui se montrent dignes de sa confiance ; il leur donne, dans des *écoles* spéciales, l' instruction nécessaire, les initie à ses principes, à ses doctrines d' administration, et se les assimile, pour ainsi dire, par une éducation prolongée. Dans d' autres, il subordonne l' admission des jeunes aspirants, soit à un *concours* ou à un *examen* , soit à la production de *diplômes* universitaires ou scientifiques ; ou bien il supplée à l' instruction antérieure par un *stage* . Il en est dans lesquels aucune règle ne limite les *choix* . Quelquefois plusieurs de ces modes sont combinés ensemble. Nous les examinerons successivement. Les *écoles* spéciales sont les plus fertiles pépinières des

p187

services publics. Une loi du 13 juin 1850 accorde, dans celle de ces écoles où l' on payait pension, des bourses et des demi-bourses aux jeunes gens qui justifiaient de l' insuffisance de leurs ressources. Nulle institution n' est plus libérale et plus démocratique. Trois grands services se recrutent dans le sein des écoles spéciales : les armées de terre et de mer, les ponts et chaussées et les mines, et l' instruction publique. Au premier rang apparaît l' école polytechnique, dont la renommée est européenne, et qui, par de savantes études, prépare des officiers pour l' artillerie, pour le génie et pour une partie de l' état-major, et des ingénieurs pour les constructions navales, les ponts et chaussées et les mines. Des écoles d' application, destinées à compléter le service théorique et à commencer l' expérience pratique des élèves sortis des rangs de l' école polytechnique, sont ouvertes à Metz pour l' artillerie et le génie, à Lorient pour le génie maritime, à Paris pour l' état-major, pour les ponts et chaussées et les mines. à l' école de St-Cyr, exclusivement militaire, s' instruisent des officiers pour l' infanterie, la cavalerie et une partie de l' état-major. Les régiments de l' armée reçoivent à la sortie ceux qui entrent dans l' infanterie. Enfin l' école navale forme des officiers de mer : il en sort aussi de l' école polytechnique. Des règles communes régissent toutes ces écoles : on y est admis et l' on passe ensuite dans les emplois, par la voie du concours ; des examens répétés assignent à chaque élève son rang, et décident de sa carrière ultérieure. C' est la seule porte pour entrer dans ceux des emplois d' officiers que les lois sur l' avancement militaire n' ont point réservés aux sous-officiers, et dans tous les emplois des mines. Pendant longtemps

p188

le corps des ponts et chaussées s' est aussi recruté exclusivement parmi les élèves des écoles spéciales. Une loi du

30 novembre 1850 a appelé les conducteurs embrigadés ayant plus de dix années de service à y entrer, jusqu' à concurrence du sixième au plus des nouveaux sujets à admettre, et à la suite de concours et d' examens publics. Les écoles procurent à l' état ses serviteurs les plus dignes. La carrière s' y ouvre sous la direction de maîtres éminents, sous l' impression durable d' une forte discipline, et les postes les moins élevés sont déjà le prix du travail et la récompense de longs efforts. Les jeunes gens qui se destinent à l' art d' enseigner les lettres et les sciences sont initiés à cette noble fonction dans l' école normale ; ils y passent trois années. L' admission est aussi le résultat d' un concours ; mais le ministre dresse préalablement, sur les notes des recteurs, la liste des candidats admis à concourir, précaution salutaire quand elle n' a pour objet d' apprécier que les qualités morales des aspirants, qualités si nécessaires dans le sacerdoce civil auquel ils consacrent leur vie. Indépendamment des examens de l' école, les élèves doivent prendre des grades universitaires pendant le cours des études. Ils sont pourvus d' une chaire à leur sortie, mais sans droit exclusif aux emplois de l' université. Pour professer dans un lycée, il leur faut encore obtenir au concours le titre d' agrégé , et des candidats étrangers à l' école normale peuvent le leur disputer. C' est un point sur lequel cette école diffère des écoles militaires. L' instruction primaire a aussi ses écoles normales, placées dans les départements, et où se forment les instituteurs communaux. D' autres écoles correspondent à des services d' une

p189

moindre importance. 1 l' école forestière de Nancy est ouverte aux jeunes gens qui veulent entrer dans le service des forêts. Les examens d' admission se font dans la même forme que ceux de l' école polytechnique ; mais les jeunes gens ne sont admis à concourir que sur une lettre du directeur général. 2 une école spéciale a été fondée au Pin, en 1840, pour le service des haras ; les élèves en sont nommés au concours après que le ministre les a autorisés à se présenter. 3 l' école des chartes délivre des brevets d' archiviste paléographe à ceux de ses élèves admis au concours qui, après deux années d' études, ont répondu aux examens d' une manière satisfaisante. 4 *l' école des jeunes de langues, qui reçoit des élèves de huit à douze ans, c' est-à-dire à l' âge où l' étude des langues et des idiomes étrangers est rapide et facile, prépare des interprètes et des drogmans pour les échelles du levant.* 5 enfin l' école vétérinaire d' Alfort prépare aux emplois de vétérinaires de l' armée un certain nombre d' élèves militaires, à la nomination du ministre de la guerre, sans concours. Dans les écoles spéciales, le concours se combine ordinairement avec l' instruction qui s' y acquiert. Les plus sûres garanties de capacité sont ainsi réunies . Le concours a pour objet de désigner le plus capable ; l' examen tend seulement à constater une capacité absolue d' un

degré suffisant : il tend à devenir la condition générale de l'admission aux emplois. La loi de 1845 faisait subir un examen aux auditeurs au conseil d'état ; celle de 1849 les nommait au concours, mesure excellente et qui avait produit les meilleurs résultats. Les examens et les concours ont été également supprimés par le décret organique

p190

de 1852. Les élèves consuls sont soumis à l'examen depuis 1833 ; les administrations centrales dans leurs règlements l'admettent généralement. Dans les administrations de la guerre et du commerce, après l'examen, des listes sont dressées par ordre de mérite, mesure très analogue au concours. Ce n'est qu'après des examens, quelquefois renouvelés à plusieurs reprises, qu'on est admis dans les services des douanes, de l'enregistrement, des contributions directes ou indirectes et des tabacs, et qu'on peut être nommé élève inspecteur des télégraphes ou conducteur auxiliaire des ponts et chaussées.

p191

Un examen a toujours précédé la délivrance des diplômes littéraires ou scientifiques, et par conséquent ils attestent aussi une certaine capacité. Dans quelques cas, ces diplômes sont la condition de l'admission au concours ou à l'examen ; dans d'autres, ils constituent seulement un titre de préférence ; souvent ils suppléent à toute autre constatation. Le diplôme de licencié en droit est exigé pour l'admission dans la magistrature ; il est demandé aux chefs de bureau, sous-chefs et rédacteurs de la justice et des cultes, aux surnuméraires des affaires étrangères, aux adjoints à l'inspection générale des finances, aux professeurs des langues orientales vivantes ; celui de bachelier ès-lettres, aux expéditionnaires de la direction des cultes, aux employés des bureaux de l'instruction publique et de la marine, aux surnuméraires de l'enregistrement, aux élèves de l'école forestière et de l'école des chartes, et aux élèves chirurgiens militaires. Il faut justifier du diplôme de vétérinaire en titre ou de certificats équivalents pour les emplois d'instruction à l'école d'Alfort, du diplôme d'aptitude de l'école des haras pour devenir officier des haras. Les prix remportés dans les écoles de droit donnent le premier rang pour obtenir le brevet de surnuméraire de l'enregistrement.

p192

Dans la plupart des services, l'administration admet les

candidats à faire leur apprentissage sous ses yeux et sous sa direction. Ce stage s'accomplit sous des dénominations diverses. Les jeunes gens, qui se préparent ainsi pour les emplois, reçoivent le titre d'élèves, d'auditeurs, de surnuméraires, d'attachés, d'aspirants ou d'auxiliaires. Des noms différents désignent souvent une même situation, sans que rien explique la variété de ces qualifications. Le service des consulats, celui des télégraphes, celui des chirurgiens militaires, ont des élèves sans avoir d'écoles spéciales ; le conseil d'état a des auditeurs ; les administrations centrales et les régies financières ont des surnuméraires. Le département des finances y a ajouté, par une superfétation assez singulière, des aspirants au surnumérariat. Des attachés ont été créés au ministère de l'intérieur pour les emplois des départements, et au ministère des affaires étrangères pour les bureaux et les ambassades. Le titre d'auxiliaire a été adopté dans le personnel des conducteurs des ponts et chaussées, dans le service de santé militaire, dans l'intendance militaire et au dépôt de la guerre ; il désigne aussi, dans quelques administrations, des employés accidentels, créés pour les besoins extraordinaires. Tantôt, et par exemple dans les régies financières, le surnumérariat est un préalable nécessaire à l'obtention des emplois, et sauf le cas de renvoi pour défaut de zèle ou de capacité, il ouvre des droits certains ; tantôt, il n'est ni une condition, ni un titre. Dans l'administration des postes, aucun employé n'est admis qu'après un essai de trois mois. La durée du stage, sous quelque dénomination qu'il s'accomplisse, est subordonnée au mérite des candidats et au nombre des vacances.

p193

Autrefois les auditeurs au conseil d'état étaient rayés au bout de six ans, s'ils n'avaient pas été appelés à un emploi en titre ; cette disposition, fruit de l'expérience, a été abrogée par le décret de 1852. Les surnuméraires ne peuvent être placés qu'après six mois d'exercice dans les bureaux des travaux publics, qu'après deux ans au ministère de l'intérieur et dans le service de perception des contributions directes. Le stage des magistrats de l'ordre judiciaire consiste seulement dans l'exercice nominal ou réel de la profession d'avocat pendant deux ans ; pour d'autres fonctionnaires, il résulte des services déjà rendus à un titre différent. Les bureaux de la marine sont ouverts à ceux qui ont servi trois ans dans une autre branche de ce département, ceux des travaux publics aux ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, aux conducteurs, garde-mines et inspecteurs de la navigation ; ceux de l'intérieur, à tous les fonctionnaires de ce département ; ceux enfin de l'instruction publique, à tous les membres de l'université. Les personnes qui ont servi sept ans dans l'administration, ou dont l'emploi a été supprimé, peuvent être appelées aux places de percepteurs, sans surnumérariat. Parmi tous les moyens d'admission, le concours offre les garanties les plus réelles ; quand il se joint

dans une école spéciale, il ne laisse rien à désirer : mais tous les services ne comportent pas la création d'une école. L'examen n'est pas toujours sérieux : l'administration se réserve le droit de désigner les juges, les questions et les candidats ; c'est trop d'arbitraire à la fois. La faveur et le népotisme peuvent se glisser dans les nominations à l'aide de l'examen loin qu'il les exclue. Les diplômes s'obtiennent souvent avec une grande facilité, et l'on a pu remarquer que parfois ils ne se rapportent que fort indirectement à l'objet des fonctions pour lesquelles ils sont exigés. Enfin, le stage favorise une double équivoque, si l'on peut ainsi s'exprimer. On y admet aisément et sans preuve, parce qu'il n'est qu'un essai, et l'on nomme ensuite aux emplois ceux qui l'ont accompli, parce qu'ils y ont consacré déjà un temps plus ou moins long et des travaux plus ou moins suivis, dont on s'empresse de leur tenir compte. Nous convenons pourtant que le concours a l'inconvénient de constater exclusivement la capacité scientifique et de laisser de côté les raisons morales d'aptitude. Nous souhaiterions qu'il ne fût adopté qu'avec le droit conféré à l'administration, comme elle l'exerce déjà pour l'école normale et l'école forestière, de dresser préalablement la liste de ceux qui y seraient admis, ou bien que, si le système des examens prévalait, des dispositions formelles en déterminassent impérativement les formes et les conditions, de manière à les rendre sérieux et décisifs. Au total, la carrière des armes, celle des ponts et chaussées, des mines et de l'enseignement sont les seules dans lesquelles un noviciat complet ait été organisé par la loi. Dans les administrations financières, les jeunes

candidats sont choisis avec soin et soumis à des épreuves, mais aucune disposition légale n'a assuré de la fixité aux règles établies. Dans le chaos des règlements arrêtés par chaque ministre, dans ceux que chaque régie des finances a composés d'après les données successives de l'expérience, on ne trouve ni unité ni ensemble. On s'aperçoit aisément qu'aucune pensée directrice n'a présidé à ces mesures. Il serait désirable que cette confusion disparût : elle nuit au service et blesse nos habitudes de régularité et de simplicité. Enfin, la diplomatie et l'administration proprement dite sont restées en dehors de toutes les règles établies dans les autres services ; l'entrée de la magistrature elle-même n'est garantie par aucune précaution suffisante. Disons quelques mots sur ces lacunes. La vénalité des offices de judicature, si pernicieuse à beaucoup d'

égards, avait au moins le mérite de constituer des familles de magistrats, en qui se perpétuaient avec la toge les plus saintes traditions de science, de sagesse et d' amour de la justice. La révolution de 1789 supprima la vénalité, institua le régime électif, et brisa ainsi toute carrière dans cet ordre de fonctions. Après avoir ressaisi le droit de pourvoir à tous les emplois de magistrature, l' empereur considéra la création d' un noviciat comme le couronnement du nouvel établissement judiciaire . En 1808, il institua des juges auditeurs auprès des cours, et voulut qu' ils fussent nommés sur des listes de candidats présentées par ces cours elles-mêmes, et composées d' avocats attachés au barreau depuis deux ans au moins. Ce souvenir des antiques prérogatives des parlements, chargés jadis de faire des présentations analogues, aurait dû plaire à la restauration ; cependant

p196

elle s' en écarta complètement, lorsqu' elle étendit l' institution des juges auditeurs aux tribunaux de première instance. Aucune condition ne fut attachée aux nominations, et les choix ne tardèrent point à prouver qu' un esprit exclusif et partial présidait à la composition des corps judiciaires. L' opinion s' en était émue ; aussi, quand éclata la révolution de juillet, l' institution même des juges auditeurs fut emportée. En ce moment, il n' existe aucun séminaire pour les augustes et sévères devoirs de la magistrature ; on a cherché à combler cette lacune en conférant aux jeunes aspirants, à titre de début, l' emploi de juge suppléant, créé dans d' autres vues et pour d' autres besoins, et constitué dans des conditions incompatibles avec cette destination d' emprunt. Les juges suppléants jouissent de l' inamovibilité qui ne doit point appartenir à une position d' épreuve, ils ne peuvent être nommés qu' à vingt-cinq ans ; tandis que l' emploi de substitut, réservé à leur avancement, peut être obtenu à vingt-un ans. La nomination des juges suppléants n' est d' ailleurs soumise à aucune autre condition que le diplôme de licencié en droit et deux années de barreau, plus souvent oisives que laborieuses. Dans ces derniers temps un autre noviciat paraît avoir été établi ; nous voulons parler des avocats attachés à certains parquets et désignés ainsi dans quelques actes de nomination. Nous ne pouvons discuter un titre qui n' est reconnu par aucune décision de l' autorité publique, qui n' existe pas légalement et n' est même pas admis dans tous les parquets. Dans cet état de confusion, nous n' hésitons pas à dire que l' avenir de la magistrature est compromis, et que si elle maintient intacte sa vieille réputation de droiture et d' impartialité,

p197

rien ne se fait pour que les lumières y restent toujours à l'unisson des mœurs. Il est urgent d'y pourvoir, en constituant un noviciat judiciaire. Que les jeunes gens destinés à la magistrature reprennent le titre d'auditeurs, nous n'y faisons aucune objection ; mais il ne faut pas que leur nomination soit livrée à la volonté discrétionnaire du gouvernement. Là est la condition virtuelle du rétablissement de l'institution. On a dit que les auditeurs de la restauration avaient péri dans le mouvement de 1830, parce que, bien qu'inamovibles, ils pouvaient, par le caprice d'un ministre, être transférés d'un siège à un autre. C'est une erreur ; cet inconvénient était grave, mais secondaire. Les auditeurs ont succombé sous le principe d'égalité et de libre concurrence, consacré une fois encore par la révolution de 1830. Ils étaient des privilégiés ; à la faveur d'un titre modeste, certaines familles avaient envahi les sièges de la magistrature, et trop souvent l'indépendance de la fortune et l'honnêteté des mœurs, seules conditions dont on se préoccupât, étaient les compagnes d'un esprit médiocre et imbu de préjugés. à Dieu ne plaise que nous frappions d'un ostracisme, aussi absurde qu'injuste, aucune classe de citoyens ; toutes doivent être admises au partage des emplois, et toutes y ont les mêmes droits. Si pourtant il fallait choisir entre la capacité et la naissance, nous avouons que la capacité aurait nos préférences ; mais cette alternative n'existe point. Ceux qu'on veut favoriser, en supprimant toute garantie, se présenteront souvent dans la lice avec des armes mieux trempées que celles de leurs rivaux. La fortune et la naissance ont des avantages naturels et inévitables ; la fortune donne le

p198

loisir, la liberté d'esprit, et procure ordinairement les bienfaits d'une instruction supérieure. Un nom honoré, même dans l'enceinte limitée d'une province ou d'une ville, est entouré d'un prestige dont la démocratie elle-même ne se défend point : des règles d'admission même sévères n'entraîneront donc aucune exclusion regrettable ; mais elles ne permettront pas à des influences de famille ou d'argent de s'exercer au profit de la médiocrité paresseuse ou de l'ignorance insolente. Que la capacité soit donc le premier titre à l'admission, si elle ne peut pas être le seul. Faisons concourir ensemble les garanties morales et les garanties intellectuelles. Ne sacrifions pas plus la science aux mœurs que les mœurs à la science, et que nul ne soit admis au redoutable emploi de rendre la justice, s'il n'a fait ses preuves, non par la production d'un vain diplôme, mais en personne ; non par un interrogatoire fugitif, mais par des travaux répétés. Nous ne pouvons pas emprunter des exemples à l'Angleterre, où le petit nombre des juges et l'énormité des salaires permettent au gouvernement de disputer au barreau ses plus illustres membres ; mais l'Allemagne a depuis longtemps

tracé la route : les aspirants à la carrière de la magistrature y subissent successivement des examens théoriques, un stage et des épreuves pratiques. Ce n' est point ici le lieu d' entrer dans des détails d' exécution ; le jour où on le voudra sérieusement, il sera facile d' organiser le

p199

noviciat judiciaire sur des bases qui satisfassent à la fois au voeu de l' opinion et aux intérêts sacrés de la justice. Si ces intérêts tiennent le premier rang, ceux qui sont confiés au dehors aux agents diplomatiques et consulaires ne méritent pas moins, quoique dans une sphère différente, d' être remis à des mains dignes et habiles. Nos affaires extérieures sont confiées à deux ordres d' agents, entre lesquels les règlements et les usages établissent une séparation presque absolue. Le corps diplomatique et le corps consulaire, organisés parallèlement, sont entièrement distincts. à notre avis, ce divorce doit cesser. Plus les nations se rapprochent par des alliances commerciales et industrielles, plus la politique se lie étroitement au commerce, et plus le commerce à son tour, dans ses accidents si variés, a des rapports intimes avec la politique. Dans ce développement des relations internationales, il n' est pas plus permis à un agent consulaire d' ignorer l' histoire des traités, qu' à un ministre politique d' être étranger aux questions de douanes et de tarifs. Des préjugés de corps repoussent cette assimilation, mais elle est juste et nécessaire : une fois admise, elle simplifierait beaucoup de difficultés, et permettrait d' asseoir cette branche du service sur des bases plus larges. Quant à présent, des dispositions toutes différentes règlent l' admission dans l' une et l' autre carrière. Celle des consulats est organisée très régulièrement. Des élèves consuls en occupent le seuil, et leur existence, qui remonte à Louis XIV, est consacrée par le règlement du 3 mars 1781. Placés auprès des consuls, ils vivent avec eux, assistent à leurs actes, s' initient aux connaissances relatives à l' administration des consulats, étudient les

p200

langués étrangères, font des extraits d' affaires contentieuses soumises aux consuls, ainsi que des jugements rendus ; enfin, chaque année, ils sont tenus de subir un examen et de rédiger un mémoire sur un sujet désigné par le ministre, auquel ce travail est adressé. Ce système offre des garanties réelles. Il est vrai que la sévérité des examens n' est point assurée par la publicité , que les candidats sont exclusivement au choix du ministre, et qu' aucun concours n' est ouvert ; mais l' exécution franche des règlements satisferait aux nécessités les plus impérieuses, et la capacité des agents sortis du corps des vice-consuls a jusqu' ici

répondu au but de l' institution. On aurait d' ailleurs mauvaise grâce à déclarer insuffisant le noviciat établi dans le corps consulaire, si l' on songe que la carrière diplomatique, qui s' en rapproche par une si étroite analogie, ne possède aucune institution de ce genre. Le recrutement y est préparé par l' adjonction d' un certain nombre d' attachés aux bureaux du ministère ou aux ambassades ; malheureusement, leur nomination est toute discrétionnaire. Point d' examen, point d' études obligées, point d' avenir assuré. L' enseignement nécessaire à ces futurs diplomates n' est donné dans aucune école. Sous l' empire, Napoléon avait chargé le comte d' Hauterive de lui proposer les moyens de satisfaire à un besoin si manifeste ; les événements politiques ne permirent point à cette pensée de se réaliser. En 1830, M De Polignac, dans des vues de politique plus peut-être que d' utilité publique, avait fondé aux affaires étrangères un cours de droit public et un cours d' instruction diplomatique, destinés à vingt-quatre élèves, parmi lesquels, selon leur capacité et leur

p201

zèle, devaient être pris des secrétaires surnuméraires, pépinière officielle du personnel des ambassades et des légations : la révolution de juillet a renversé cet établissement naissant ; depuis, aucun établissement n' a été fondé, aucune disposition n' a été faite pour former ni pour instruire des sujets capables de suivre avec succès une carrière qui exige des qualités et des connaissances si spéciales et si nombreuses. Nos dernières critiques s' adressent à l' administration départementale. L' accès n' en est point défendu contre les surprises de l' ignorance et de la médiocrité, et tous les postes en sont accessibles à toutes les ambitions. On y débute par le titre d' auditeur au conseil d' état ou d' attaché au ministère de l' intérieur, et par les fonctions de conseiller de préfecture, qui depuis quelques années ont été conférées à titre de noviciat ; mais, par des raisons de plusieurs natures, ces diverses initiations n' atteignent point le but. Les auditeurs au conseil d' état, qui devaient être destinés surtout aux emplois de sous-préfets, pour être promus ensuite aux préfectures, sont rarement appelés à ces emplois. Plusieurs, attachés à Paris par le voeu et l' intérêt d' une famille puissante, peu séduits par les honneurs du pouvoir

p202

dans quelque résidence obscure et éloignée, ont refusé des places offertes à leur ambition plus exigeante ; ces refus, dont on ne devait point tenir compte, ont fait accuser le corps entier d' élever trop haut ses prétentions, et les auditeurs n' ont aucun

avenir assuré. Cette institution, que l'empereur avait fondée et d'où sont sortis tant d'hommes distingués, n'est plus qu'une impasse qui ne conduit à rien. La loi de 1849 contenait plusieurs dispositions qui avaient pour but de créer un avenir aux auditeurs ; elle n'en admettait qu'un très petit nombre et leur réservait une part dans les emplois de sous-préfets et de maîtres des requêtes. La nouvelle organisation n'a pas reproduit cette disposition, et, en même temps qu'elle cesse d'assurer aux auditeurs ce débouché, elle admet qu'ils seront nommés pour un temps indéfini et a porté leur nombre de 24 à 40. Elle réunit ainsi toutes les combinaisons qui, comme l'expérience l'avait prouvé, peuvent arrêter l'avancement des auditeurs. Leur nomination aux emplois de sous-préfet est d'ailleurs gênée par l'établissement bâtarde d'attachés au ministère de l'intérieur. Ces attachés ont de moins que les auditeurs la faculté d'assister aux discussions instructives du conseil d'état ; ils ont de plus la participation au travail des bureaux ; mais la plupart s'y montrent rarement, et les chefs de service se prévalent de mauvaise grâce à faire l'éducation de jeunes gens qui doivent les quitter précisément à l'heure où ils leur deviendraient utiles. Trop souvent enfin le titre d'attaché n'est qu'une faveur nominale destinée à en préparer de moins vaines, sans les justifier. Pour compléter des études préparatoires, ou nulles ou insuffisantes, les plus favorisés sont nommés

p203

conseillers de préfecture, avec les fonctions de secrétaire général, dans les chefs-lieux où ces fonctions ne forment point un emploi distinct. Ces nominations sont blâmables. Les conseils de préfecture, on l'a vu précédemment, constituent de véritables tribunaux, appelés souvent à prononcer sur les plus graves questions : il y faut de l'expérience, de la maturité, une pratique déjà longue. Ce n'est pas là que doit se faire l'apprentissage administratif. Nous en dirons autant des fonctions de secrétaire général, qui consistent surtout dans la connaissance exacte des traditions administratives et locales, l'habitude de l'ordre, le respect inflexible de la règle, qualités essentielles qui ne sont point l'attribut ordinaire de la jeunesse. à tous les détails dans lesquels nous sommes entrés se rattache une observation générale, qui servira de conclusion à ce qui vient d'être dit sur le noviciat dans les services publics. Nous avons vu l'état ouvrir des écoles savantes pour préparer les hommes qui doivent entrer dans l'armée, dans les ponts et chaussées, dans les mines, dans l'instruction publique. Les facultés de droit, sauf les épreuves ultérieures dont nous avons signalé le besoin, instruisent les aspirants aux emplois de la magistrature, mais ceux qui prétendent à l'honneur de représenter le pays à l'étranger ou de l'administrer à l'intérieur, où peuvent-ils acquérir les connaissances nécessaires ? Nous avons loué les efforts des administrations financières

pour former des sujets capables ; mais où s' enseigne la théorie des fonctions qu' ils pourront exercer un jour, où recueilleront-ils, indépendamment des exercices pratiques auxquels on les soumet, les idées

p204

générales, les notions d' ensemble, les connaissances scientifiques qui les guideraient dans toute leur carrière et leur permettraient d' échapper au joug pesant de la routine ? Nous cherchons en vain les sources auxquelles ils pourraient puiser. La France a toujours occupé le premier rang dans le monde par sa supériorité littéraire et scientifique. Nos vieilles universités ont conquis une gloire dont le souvenir est encore vivant, et leur digne héritière, reconstituée par le génie de l' empereur, n' a pas été inférieure à ses devancières. L' enseignement public est établi partout sur des bases larges et fécondes ; cependant, tandis que l' état entretient et propage toutes les connaissances qui ont pour objet le bien-être individuel ou les droits privés des citoyens, il a toujours laissé dans l' oubli et négligé celles qui embrassent les intérêts généraux de la société. Il prépare et fait des avocats et des médecins, il ne s' occupe point de créer des hommes publics, des administrateurs, des diplomates, des financiers. à part quelques chaires de droit administratif, créées dans ces derniers temps, et qui, bien qu' enfermées dans un cercle étroit, ont déjà rendu de grands services, les sciences politiques et sociales ne sont point enseignées en France. Nous avons été devancés par l' Allemagne, où plusieurs états rivalisent de zèle pour répandre ces sciences. Il est temps que l' enseignement soit mis en harmonie avec les institutions politiques. Plus les citoyens sont appelés à prendre part aux affaires publiques, non-seulement dans les emplois de l' état, mais dans les conseils électifs, dans la commune, dans le département, dans les assemblées politiques, plus il est nécessaire de leur

p205

donner la science qui permet d' accomplir dignement ces devoirs nouveaux. Il ne suffirait point d' augmenter le nombre des chaires de nos facultés. Ce n' est pas un simple développement de l' enseignement actuel qu' il s' agit de constituer, mais un enseignement spécial avec son esprit propre et son caractère particulier. De nouveaux professeurs attachés aux facultés de droit ne tarderaient point à en adopter l' esprit trop juridique. à des hommes qui consacrent leur vie au service public, il faut inspirer un sentiment plus énergique des droits de la société, moins de passion pour l' individu, plus de souci des intérêts de l' état. à Dieu ne plaise que nous condamnions l' étude du droit

civil. Nous aimons et nous respectons dans le magistrat et dans le jurisconsulte ce généreux dévouement qui se porte toujours au secours du plus faible, et mesure la protection au pouvoir de l'opresseur ; mais nous ne voulons pas soumettre à la même influence des études qui tendent vers un but entièrement distinct . Notre révolution a proclamé le principe de la division des pouvoirs : elle a défendu que l'administration et la justice fussent confondues dans les mêmes mains, et les a séparées d'une manière absolue. Ce principe ne sera définitivement consacré que quand un enseignement spécial prendra au début et conduira vers leurs destinations respectives ceux qui doivent parcourir l'une ou l'autre carrière.

p206

Un enseignement complet de toutes les sciences qui se rapportent aux affaires publiques, est donc le point de départ d'une bonne organisation du personnel des fonctionnaires. Tant qu'il ne sera pas constitué, toutes les mesures prises pour consacrer les droits du talent et pour procurer à l'état des serviteurs intelligents et capables, seront vaines et sans effet. En 1848, le gouvernement provisoire, pour satisfaire à ce besoin, avait créé une école d'administration, mais cet établissement, excellent en principe, n'avait pas été suffisamment étudié. On ne s'était bien rendu compte ni du nombre des élèves à y appeler , ni de l'avenir à leur assurer. L'éclat dont on voulut entourer la nouvelle école, en y confiant l'enseignement en partie aux hommes mêmes qui étaient alors à la tête du pouvoir, contribua à l'écraser. Elle ne put échapper aux préventions qui poursuivaient un gouvernement sorti d'une révolution populaire. Abandonnée par l'assemblée constituante, elle disparut. Nous faisons des vœux pour que cette pensée soit reprise, méditée avec soin, appliquée avec prudence. Puisse le gouvernement, en présence d'une jeunesse active, laborieuse, pleine d'une généreuse émulation, comprendre tout ce qu'il gagnerait à se mettre en mesure d'en choisir l'élite pour l'appliquer au service public, et pour étendre ainsi, par des dispositions successives, à la diplomatie, à l'administration, aux régies financières, avec les tempéraments propres à chacun de ces services, le régime de garanties qui garde déjà le seuil des autres carrières.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)