



# Les « pouvoirs municipaux » de la commune entre 1800 et 1848 : un horizon chimérique ?

**Philippe Tanchoux**

DANS **PARLEMENT[S], REVUE D'HISTOIRE POLITIQUE** 2013/2 n° 20 , PAGES 35 À 48  
ÉDITIONS **L'HARMATTAN**

ISSN 1768-6520

DOI 10.3917/parl.020.0035

Date de mise en ligne : 18/03/2014

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-parlements1-2013-2-page-35?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# Les « pouvoirs municipaux » de la commune entre 1800 et 1848 : un horizon chimérique ?

**Philippe Tanchoux**

Maître de conférences en histoire du droit à l'Université d'Orléans,  
Laboratoire Collectivités publiques  
Philippe.Tanchoux@univ-orleans.fr

Les structures, les principes établis par les décrets des 14 et 22 décembre 1789<sup>1</sup> constituent encore de nos jours le socle de l'administration territoriale et reflètent le prolongement des réflexions de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle sur la réforme administrative. L'idée centrale des constructions de Turgot et Dupont de Nemours<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Bulletin des lois* (puis *B. L.*), t. I, p. 196 et 232.

<sup>2</sup> *Mémoire sur les municipalités*, publié sous le titre *Œuvres posthumes de M. Turgot ou Mémoire de M. Turgot sur les administrations provinciales, mis en parallèle avec celui de M. Necker*, suivi d'une lettre sur ce plan et des *Observations d'un républicain*, Lausanne, 1787, 167 p.

sous le règne de Louis XVI était de faire des municipalités le degré premier de l'administration territoriale, ayant pour double fonction de gérer elles-mêmes leurs intérêts locaux et de participer localement à l'administration générale du royaume. Les bases du statut municipal moderne sont posées en 1789, comme le souligne Eduardo Garcia de Enterría :

« il y a là [...] une tentative pour articuler l'autonomie locale avec l'incontournable fonction de l'État. [...] la nouvelle période historique du municipalisme ouverte par la révolution [...] tente d'harmoniser les deux pôles, sans que cela implique une élimination de l'un ou de l'autre, en adoptant à cette fin un schéma structurel simple qui est le suivant : en dehors d'un noyau irréductible "d'affaires privées" qui est le domaine propre du pouvoir municipal, la commune gère des fonctions étatiques *ex jure delegato* ». <sup>3</sup>

Et plusieurs axes sont tracés par les textes de décembre. En premier lieu, le statut municipal est généralisé « en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne »<sup>4</sup>, sans critère de privilège ni de taille, ce qui conduit à instituer 44 000 communes. Un régime municipal est établi de façon uniforme et égalitaire sur l'ensemble du territoire : les fonctions, la désignation électorale des officiers municipaux, le schéma d'organisation des communes<sup>5</sup> sont partout les mêmes à l'exception de la capitale et le corps municipal est gradué de trois à vingt et un membres selon la taille démographique de la commune. Hiérarchiquement, les municipalités sont subordonnées aux districts, aux départements et à l'État.

Reprenant les idées de Turgot, l'innovation majeure des révolutionnaires a trait à la définition des doubles compétences municipales « les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir ; les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités »<sup>6</sup>. Prolongeant cette logique, dans l'application de ces pouvoirs, deux modalités de contrôle hiérarchique distinctes sont

---

<sup>3</sup> Eduardo Garcia de Enterría, *Révolution française et administration contemporaine*, Paris, Economica, 1993, p. 88-89.

<sup>4</sup> Décret (puis D.) 12-11-1789 repris par le D. 14-12-1789.

<sup>5</sup> Chaque commune comprend alors un maire, un corps municipal, un conseil général de notables et un procureur chargé simplement de fonctions de consultation et de surveillance (D. 14-12-1789, art. 4, 26, 30).

<sup>6</sup> D. 14-12-1789, art. 49.

exercées : les assemblées de département surveillent et inspectent les actes relevant des fonctions municipales, avec approbation des décisions les plus importantes<sup>7</sup>. En revanche, une subordination étroite envers le département prévaut pour les pouvoirs d'administration générale<sup>8</sup>. La désignation électorale des corps administratifs – maire et corps municipal – consacre encore cette spécificité, les élus devant correspondre à la collectivité dans son ensemble et assurer les représentés de l'application de leur volonté. Enfin, les fonctions d'administration générale sont « déléguées »<sup>9</sup> aux « corps municipaux », soit le corps collégial, ce qui laisse un droit de regard des communes sur l'application et confirme la liberté communale fondée sur la représentation populaire. Dans les faits, ce caractère de délégation des fonctions générales, combiné avec la désignation électorale du corps municipal dans la réforme de 1789, conduisit à la dissolution du territoire en multiples Républiques indépendantes. On connaît la suite, la reprise en main des municipalités par l'envoi de représentants en mission par décret du 14 frimaire an II, la suspension des élections puis la réorganisation du territoire par la constitution du 5 fructidor an III<sup>10</sup>.

Mais l'ère napoléonienne, qui revient dès l'an VIII<sup>11</sup> aux 44 000 communes initiales, stabilise l'organisation municipale sans remettre en cause la logique des deux catégories de compétences des municipalités. Or, ce sont essentiellement la définition et les conditions de mise en œuvre des « pouvoirs municipaux » et des « pouvoirs d'administration générale » au sein de la municipalité et les conditions de désignation de ses membres qui constituent le nœud gordien et vont

<sup>7</sup> Il s'agit des aliénations, acquisitions d'immeuble ; des décisions d'impôts extraordinaires ; des emprunts ; des travaux à entreprendre ; des actions judiciaires. Ils sont exécutés après approbation (D. 14-12-1789, art 54 ; 56).

<sup>8</sup> Les délibérations du conseil général de la commune sur la mise en œuvre de ses fonctions propres sont soumises à approbation de l'administration ou du directoire de département, (D. 14-12-1789, art. 55).

<sup>9</sup> D. 14-12-1789, art. 49 précité.

<sup>10</sup> Titre VII, art. 178-183. Les niveaux d'administration sont homogénéisés : les municipalités inférieures à 5 000 habitants sont réunies en municipalités de canton ; celles dépassant 100 000 habitants sont divisées en municipalités. Le pouvoir a des moyens d'intervention sur les organes administratifs locaux (possible destitution, suspension des administrateurs) et sur les décisions (approbation des budgets, annulation des délibérations non conformes aux règles nationales, art. 200). Des commissaires en mission dépendant du pouvoir dans chaque municipalité informent le Directoire et contrôlent les municipalités. Néanmoins, on maintient le principe de désignation électorale et celui de pouvoirs propres aux municipalités.

<sup>11</sup> L. 28 pluviôse an VIII, art. 12-15, B. L. 17, n° 115.

faire l'objet des préoccupations doctrinales et législatives jusqu'en 1848. Préservant la mainmise de l'Exécutif, ces « pouvoirs municipaux » spécifiques restent conçus de façon restrictive et constituent le verrou de toute velléité de décentralisation administrative (I). De la théorie à la pratique, la mise en œuvre des pouvoirs des municipalités s'exerce dans un corset juridique étroit sous la tutelle de l'autorité hiérarchique, ce qui laisse peu de place avant la II<sup>e</sup> République à l'initiative locale (II).

## La difficile définition des « pouvoirs municipaux » de la commune

**La primauté des fonctions d'administration générale à partir de l'ère napoléonienne.** Si en 1789, Target, rapporteur sur le texte soumis à la Constituante, concevait les fonctions municipales comme étant les fonctions « propres » et « naturelles »<sup>12</sup> des communes, en l'an VIII le principe est inversé et les fonctions d'administration générale deviennent les fonctions principales de la municipalité :

« Les maires et adjoints rempliront les fonctions administratives exercées maintenant par l'agent municipal et l'adjoint, relativement à la police et à l'état civil, ils rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales de canton, les agents municipaux et adjoints. »<sup>13</sup>

Elles ne sont plus « déléguées » aux municipalités, mais « exécutées » de manière directe par le maire, qui n'est plus prioritairement un organe représentatif des citoyens de la commune mais surtout un agent de l'État désigné par l'Exécutif. Le Premier consul nomme les maires et adjoints des villes de plus de 5 000 habitants, les préfets nomment et révoquent ceux des villes moins peuplées<sup>14</sup>. En outre, la loi du 28 pluviôse an VIII répartit pour la première fois, entre l'organe individuel qu'est le maire et l'organe collectif que constitue le conseil municipal, les compétences (le premier exécute, le second délibère) même si la répartition des fonctions entre maire et conseil municipal ne recouvre pas exactement la répartition de des deux types de prérogatives. Par exemple, le compte des recettes et dépenses municipales, *a priori* davantage ancré dans les pouvoirs municipaux que dans les pouvoirs d'administration générale, est tenu par le maire et

---

<sup>12</sup> Cité par Lucas Vandelli, *Pouvoirs locaux*, Paris, Economica, 1991, p. 17.

<sup>13</sup> L. 28 pluviôse an VIII, art. 13.

<sup>14</sup> L. 28 pluviôse an VIII, art. 18, 20.

arrêté définitivement par le sous-préfet. Le conseil municipal se contente d'entendre, voire de débattre sur le sujet<sup>15</sup>.

Dans cette nouvelle logique, la définition même des « pouvoirs municipaux » est réduite. Les lois de décembre 1789 avaient ciblé trois champs : l'administration des biens communs des villes et communautés, la direction et l'exécution des travaux publics à la charge de la communauté, enfin la police relative à la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité dans les rues et édifices publics<sup>16</sup>. En l'an VIII, ces compétences sont maintenues au minimum<sup>17</sup> : il s'agit de « régler la répartition des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs » (soit l'administration sur les biens communaux, ce qui est un pouvoir caractéristique des municipalités) ; de répartir les prestations personnelles nécessaires à l'entretien et à la réparation des propriétés à la charge des habitants ; enfin de « délibérer » (et non plus « régler » comme en 1789<sup>18</sup>) sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, ce qui renvoie à la définition révolutionnaire initiale de 1789<sup>19</sup>. De façon prudente, c'est une énumération limitative sans clause générale de compétence fondée sur les intérêts propres des communes qui prévaut.

**Le levier des « libertés locales » pour amorcer la décentralisation après 1814.** Cette centralisation est renforcée lors de la première Restauration par le développement du contrôle des préfets sur les affaires municipales par l'ordonnance du 11 janvier 1815<sup>20</sup>. Mais ce sont ces intérêts locaux<sup>21</sup> qui suscitent une revendication de libertés locales puisqu'ils illustrent le caractère naturel et antérieur de la commune. Comme le souligne François Burdeau<sup>22</sup>, ces intérêts locaux

<sup>15</sup> L. 28 pluviôse an VIII, art. 15.

<sup>16</sup> D. 14-12-1789, art. 50.

<sup>17</sup> Art. 15, al. 3, L. 28 pluviôse an VIII.

<sup>18</sup> *Régir, régler, diriger, administrer...* sont les termes employés par le décret du 14-12-1789 (art. 49) pour définir les pouvoirs propres de la commune. À comparer avec l'article 15 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

<sup>19</sup> Cf. Eduardo Garcia de Enterría, *op. cit.*, p. 100-101.

<sup>20</sup> Ce contrôle porte notamment en matière de police, de voirie, d'octrois municipaux, d'opérations immobilières, d'administration des établissements de bienfaisance, des litiges éventuels, B. L. 74, n° 655.

<sup>21</sup> Cf. Yves Ramond, *Le retour à l'élection des assemblées locales, 1800-33*, thèse de droit de Paris, 1946, p. 122-180 ; Sur les projets de réforme de cette période, cf. Charles-Henri Pouthas, « Les projets de réforme administrative sous la Restauration », *Revue d'histoire moderne*, 1926, p. 334 et s.

<sup>22</sup> Cf. François Burdeau, *Libertés, libertés locales cériées*, Paris, Cujas, 1983, 277, p. 95-96.

sont défendus par tous, mais sont compris de manière différente : pour la droite, les intérêts locaux, bafoués dans le schéma napoléonien, sont à reconstituer par le transfert des attributions du pouvoir central ; pour les libéraux, ces intérêts spécifiques existent dans le schéma napoléonien, matérialisés par leur patrimoine, leurs revenus et dépenses. C'est sans doute cette divergence de conception qui explique que la notion même d'intérêts locaux ne suscite pas une définition conceptuelle plus approfondie et que le système de listes de compétences soit privilégié. Et rares sont ceux qui réclament une clarification : Benjamin Constant est l'un des premiers auteurs en 1815 à évoquer « le pouvoir municipal », qu'il range dans les cinq pouvoirs constitutionnels à côté des pouvoirs royal, exécutif, représentatif, judiciaire. C'est dans cette logique qu'il affirme que « ce qui n'intéresse qu'une fraction doit être décidé par cette fraction ; ce qui n'a rapport qu'avec l'individu ne doit être soumis qu'à lui<sup>23</sup> ». Ce pouvoir municipal correspond aux pouvoirs propres des différentes collectivités<sup>24</sup>, même s'il ne définit pas la liste des compétences propres aux communes. C'est le débat autour des ressources propres et des dépenses des communes qui renouvelle cette question. Lors des discussions de mars 1816 autour de la loi de finances sur les recettes et dépenses des collectivités locales et des centimes additionnels à l'intention des municipalités<sup>25</sup>, Corbière, rapporteur de la loi, soulignait qu'il s'agissait « de rendre aux administrations locales une indépendance sagement tempérée et qu'elles n'auraient jamais dû perdre » en mettant à leur disposition une partie du revenu local<sup>26</sup>. Prosper de Barante exige une distinction stricte entre dépenses locales et dépenses générales de l'État : « il s'agit moins [...] de fixer la quotité des centimes appliqués aux dépenses locales que de définir ce qu'elles sont, ce qu'elles doivent être... »<sup>27</sup> ; le Comte de Saint-Aulaire requiert quant à lui un classement spécifique des dépenses du Trésor, du département et de la commune. Villèle reprend des arguments similaires un an plus tard sur la loi de finances de 1817, mais sans définir davantage les deux types d'intérêts, local ou

<sup>23</sup> Cf. *Principes de politique*, Paris, Eymery, 1815, p. 193.

<sup>24</sup> Cf. *Cours de politique constitutionnelle* Paris, Didier éd., 1836, t. 1, p. 1, 58 et s.

<sup>25</sup> Depuis 1796, (L. 28 messidor an IV, B. L. 59, n° 545), les dépenses publiques sont réparties entre gouvernement, départements et municipalités ; avec attribution des centimes additionnels aux départements pour les dépenses locales, administratives, judiciaires, etc.

<sup>26</sup> *Archives parlementaires (A. P.)* 2<sup>e</sup> série, t. XVI, p. 701 et s.

<sup>27</sup> Rapporté par Rudolph von Thadden, *La centralisation contestée*, Paris, Actes Sud, 1989, p. 107.

d'administration générale, qui justifient ces dépenses. Ce sont le renforcement de la centralisation par des mesures ponctuelles au printemps 1817<sup>28</sup> et le rappel des limites des attributions des conseils municipaux qui concluent ces débats.

Passée l'indifférence de Guizot, qui réduit les compétences municipales à une simple question de répartition des dépenses<sup>29</sup>, il faut attendre les réflexions des libéraux doctrinaires en 1818 pour observer un innovant travail de définition des compétences et des intérêts propres des communes. Royer Collard, dans son discours du 13 avril 1818 sur le budget, évoque les intérêts propres de la commune, lorsqu'il souligne sa préexistence à l'État « partout où il y a un certain nombre d'habitations voisines, il y a des intérêts communs de sûreté, de commodité, de salubrité, surtout de propriété : ce sont ces intérêts distincts des intérêts généraux qui forment la commune »<sup>30</sup>. Pour Henrion de Pansey<sup>31</sup>, ces fonctions municipales sont de deux types : il s'agit d'abord de l'administration du patrimoine communal, à savoir le patrimoine commun des habitants, mais aussi de la police municipale, en tant qu'elle consiste à « écarter de l'habitation commune tout ce qui pourrait la rendre peu sûre, incommode et malsaine »<sup>32</sup>. Ces définitions gagnent en précision et passent le pas de la liste énumérative de compétences de l'an VIII pour privilégier une définition générale.

Mais ces termes ne donnent pas lieu à une matérialisation juridique précise. En 1815-1816 comme en 1818, c'est la réclamation d'une gestion locale des ressources propres (centimes additionnels, ressources des propriétés foncières) qui focalise l'intérêt des réformateurs, comme moyen de leur assurer une juste indépendance. Royer Collard, dans son discours en 1818 sur le budget, réclame un allègement de la tutelle administrative pour leur redonner la gestion de leurs affaires et de leurs biens. Decazes en 1819, dans un projet non venu en discussion devant l'assemblée<sup>33</sup>, projette d'ouvrir des possibilités d'emprunt aux

<sup>28</sup> Ord. 9-4-1817, suppression des secrétaires généraux de préfecture pour renforcer la bureaucratie centrale.

<sup>29</sup> Cf. « Réflexions sur l'organisation municipale et sur les conseils généraux des départements par un membre de la Chambre des Députés », *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, t. 4, Paris, 1818, p. 427 et s.

<sup>30</sup> *A. P.* 2<sup>e</sup> série, Séances de 13-4-1818, t. XXI, p. 742 et s.

<sup>31</sup> *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, Paris, 1822, 3<sup>e</sup> éd. 1833.

<sup>32</sup> Cité par Eduardo Garcia de Enterría, *op. cit.*, p. 115.

<sup>33</sup> Rudolph von Thadden (*op. cit.*, p. 165) cite plusieurs projets qui restèrent dans les tiroirs du Conseil d'État (recensés dans les archives du ministère de la Justice aux Archives nationales (AN), BB<sup>30</sup> 251, dossier 62). Ces projets s'intéressent tant aux conditions de désignation qu'aux compétences attribuées aux autorités

municipalités, de réduire la tutelle sur leur budget et de permettre une concertation entre plusieurs conseils municipaux sur des problèmes communs. Revenant en revanche à la logique du projet Vaublanc de 1816, le projet Siméon ne prévoit en 1821<sup>34</sup> qu'un simple transfert de compétences pour désengorger l'administration centrale : les délibérations relatives à l'administration des biens de toute nature appartenant à la commune, à des constructions, réparations et travaux d'intérêt purement communal, dès lors que les dépenses pour ces objets sont faites au moyen des revenus propres à la commune ou au moyen des impositions affectées par la loi aux dépenses ordinaires des communes, restaient soumises à l'approbation du préfet. Lorsqu'en revanche les délibérations ne portaient pas sur des intérêts purement communaux et que les dépenses votées ne pouvaient avoir lieu qu'au moyen de l'établissement de nouveaux droits, une ordonnance du roi était nécessaire. Les aliénations et échéances de biens immeubles communaux imposaient l'intervention du législateur. De la sorte, le projet se contentait de déconcentrer du ministre au préfet l'accord requis pour valider la gestion municipale des biens communaux ou pour l'emploi par les communes de leurs revenus ordinaires. Après l'échec du projet sous le ministère Richelieu<sup>35</sup>, seule cette dernière mesure est confirmée lorsque les délibérations du conseil municipal concernent la gestion des biens communaux, la construction de nouveaux bâtiments, les travaux de réfection d'intérêt communal. Après une période favorable à la préservation de la centralisation<sup>36</sup>, le projet Martignac de 1828-29, qui fait synthèse, ajoute peu de chose sur le sujet des compétences municipales<sup>37</sup>. En définitive, les projets de lois de la Restauration restent au stade des déclarations. Si les intérêts locaux sont admis par les réformateurs - souvent sous des enjeux de rivalité politique avec le pouvoir - comme fondements mêmes de la décentralisation, notamment au niveau de la commune, les initiatives ne reviennent pas sur le contenu de ces pouvoirs municipaux, ni sur l'équilibre entre les compétences propres de la commune et celles

---

administratives.

<sup>34</sup> Voir le projet Siméon, art. 40-45, *De l'organisation municipale en France et du projet présenté aux Chambres en 1821*, Paris, Maradan, 1821.

<sup>35</sup> Cf. Ordonnance du 8-8-1821 sur l'entretien des routes départementales, *B. L.* 471, n° 11, p. 115.

<sup>36</sup> Cf. la circulaire du 18-10-1822 de Villèle sur les délégations de secrétaires généraux pour présider les conseils administratifs, *Bulletin des circulaires du ministère de l'intérieur*, 1822, p. 517.

<sup>37</sup> *A. P.* 2<sup>e</sup> série, séance du 9-2-1829, t. LVII, p. 64-93.

d'administration générale. La définition classique reste fondée implicitement sur le postulat révolutionnaire.

Après 1830, les débats restent pauvres : les intérêts financiers de la commune sont privilégiés pour défendre son autonomie, le reste est laissé de côté. Masquant un enjeu politique – la rivalité des orléanistes avec les hommes de la Restauration – sous des arguments juridiques, la défense des intérêts locaux est dans l'impasse. Aucun progrès dans la définition des affaires locales n'est concrétisé et la séparation entre intérêts locaux et généraux, plus confuse que jamais, est jugée inadéquate : le comte d'Argout, ministre de l'Intérieur, souligne, devant les Pairs, en 1833, que les intérêts locaux sont des intérêts mixtes qui intéressent l'intérêt général comme l'intérêt des localités<sup>38</sup> et renonce de fait sur ce seul argument à toute évolution. Les formules de Royer Collard et d'Henrion de Pansey ne trouvent pas davantage leur matérialisation dans la loi du 18 juillet 1837<sup>39</sup>. C'est l'opportunité d'une bonne gestion politique et administrative qui suscite l'élargissement timide des compétences des municipalités sans mieux concevoir la notion de « pouvoir municipal ». D'abord est établie une liste limitative de délibérations du conseil municipal qui sont exécutoires sans approbation préalable : est essentiellement visé le premier champ d'attribution de la loi du 28 pluviôse an VIII : les biens communaux, les pâturages et affouages, les baux de courte durée<sup>40</sup>. Ensuite, le champ des délibérations<sup>41</sup> est élargi en matière de budget, de tarifs de perception, d'acquisitions et d'aliénations, de projets d'urbanisme, d'acceptation de dons et d'actions judiciaires. Mais dans ces domaines perdure l'autorisation préalable du préfet<sup>42</sup>. Enfin l'avis des communes est requis obligatoirement pour les problèmes de culte, de voirie, de secours publics et établissement de charité, comme sur tout sujet d'intérêt local<sup>43</sup>. C'est là le dispositif légal, finalement assez timide face aux propositions de certains députés<sup>44</sup>, même s'il explicite par défaut la formule du « pouvoir municipal » défendu par les révolutionnaires.

<sup>38</sup> Rapporté par François Burdeau, *op. cit.*, p. 102.

<sup>39</sup> B. L. 521, n° 6946.

<sup>40</sup> L. 18-7-1837 art. 17.

<sup>41</sup> *Ibid.*, art. 19.

<sup>42</sup> *Ibid.*, art. 20. Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'un mois après leur soumission à l'approbation du préfet. Et la tutelle est exercée par le préfet, non par le conseil général.

<sup>43</sup> *Ibid.*, art. 21.

<sup>44</sup> François Burdeau, (*op. cit.*, p. 98-99) souligne le recul du gouvernement et de la Chambre des Pairs sur les propositions des députés, notamment en matière de liberté

## De la loi à la pratique : la mise en œuvre sous contrôle des compétences des municipalités

**Les difficiles conditions d'application des pouvoirs municipaux.** Alors que les dispositions de 1789 faisaient du conseil le principal organe d'application des pouvoirs municipaux, – en qualité de représentant de la commune et d'agent de l'administration centrale –, la loi du 28 pluviôse an VIII<sup>45</sup> sépare et répartit strictement les fonctions d'exécution et celles de délibération : à l'organe collégial (le conseil) revient la fonction de délibérer, à l'organe individuel (le maire) revient la fonction d'exécution. C'est ce dernier qui met en œuvre les décisions concernant l'administration générale, exerce les fonctions d'État et exécute la loi dans la municipalité, tout en appliquant les pouvoirs relevant des intérêts particuliers de la commune<sup>46</sup>. Les projets de la Restauration comme la législation de la Monarchie de Juillet préservent ce schéma d'organisation qui valorise le maire, lequel est chargé en 1837 de l'exécution des lois, de la police municipale, de la conservation du patrimoine communal, ainsi que de la gestion des revenus, de la nomination des agents communaux<sup>47</sup>, sans plus d'initiative ou de contrôle de la part des membres du conseil municipal.

Qui plus est, les compétences spécifiques reconnues aux municipalités sont difficiles à appliquer. Le conseil municipal ne dispose en l'an VIII que d'une session annuelle de quinze jours pour remplir ses fonctions<sup>48</sup> et tous les actes des municipalités sont soumis à l'approbation préalable du sous-préfet<sup>49</sup> pour être exécutoires, alors que le maire n'est investi que des fonctions remplies par les agents municipaux de l'an III (soit peu de chose) et exerce par délégation les pouvoirs du sous-préfet<sup>50</sup>. Le préfet contrôle les décisions et comptes du maire et la tutelle porte sur tous les actes. L'aspect originaire et

---

des délibérations (réduites de 6 à 2 catégories d'affaires locales) ou en matière de proposition de noms pour les postes de commissaires de police. L'opposition Odilon Barrot / Adolphe Thiers sur le sujet en est la parfaite illustration. De *décentralisation*, on revient pour Thiers à une simple *déconcentration*.

<sup>45</sup> Art. 13, 15 précités.

<sup>46</sup> Cf. Eduardo Garcia de Enterría, *op. cit.*, p. 97.

<sup>47</sup> L. 18-7-1837, Titre 2, Chapitre 1. Le maire est juste invité à se retirer du conseil municipal lorsque celui-ci vote sur les comptes d'administration qu'il a présentés (art. 25).

<sup>48</sup> L. 28 pluviôse an VIII, art. 15.

<sup>49</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>50</sup> Art. 13.

exclusif du pouvoir municipal est illusoire. Le conseil municipal, à l'instar de tous les conseils populaires, ne fait que « veiller aux intérêts de tous, maintient la justice dans l'administration elle-même et n'en gêne dans aucun cas la marche rapide »<sup>51</sup>. La Monarchie de Juillet n'assouplit que timidement ces conditions d'exercice. Le conseil municipal dispose désormais de quatre sessions annuelles de dix jours<sup>52</sup>, avec de possibles sessions extraordinaires supplémentaires à l'initiative du préfet ou du tiers de ses membres<sup>53</sup>. Sans réelle nouveauté, le conseil ne peut intervenir en dehors de ses attributions sous peine de nullité, voire de poursuite pénale et si le domaine des actes qui échappent au contrôle préalable du préfet croît, la loi de juillet 1837 maintient sur les nouveaux domaines de compétence un réel regard hiérarchique<sup>54</sup>.

En parallèle, la chaîne hiérarchique qui pèse sur le maire (dans laquelle les conditions de désignation des autorités municipales jouent un grand rôle) vient rigidifier l'exercice des fonctions municipales<sup>55</sup>. Bien qu'il appartienne à une circonscription territoriale dotée d'une administration propre, le maire est soumis depuis l'an VIII dans tous ses actes à une autorité allant du ministre au maire, via le préfet et le sous-préfet. C'est le fameux « fluide électrique » évoqué par Chaptal :

« (...) Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet ; celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages ; de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique (...) »<sup>56</sup>

L'organe délibérant à côté de la ligne hiérarchique n'interfère pas sur l'autorité de l'agent d'exécution.

« Dans ce système d'exécution, on a trouvé le moyen de conserver au gouvernement la certitude et la rapidité de l'exécution, en même temps qu'on a donné aux citoyens la garantie de la justice. Les conseils populaires sont placés pour ainsi dire au-dessous de la ligne d'exécution (...) »<sup>57</sup>

<sup>51</sup> Rapport Chaptal sur la loi du 28 pluviôse an VIII, (*A. P.* 2<sup>e</sup> série, I, p. 230).

<sup>52</sup> L. 21-3-1831, art. 23.

<sup>53</sup> *Ibid.*, art 24.

<sup>54</sup> Cf. *supra*, note 41.

<sup>55</sup> Cf. Eduardo Garcia de Enterría, *op. cit.*, p. 98-99.

<sup>56</sup> Extrait du rapport de Chaptal sur la L. 28 pluviôse an VIII (*A. P.* 2<sup>e</sup> série, I, p. 230).

<sup>57</sup> *Ibid.*

L'emprise du pouvoir sur les municipalités ne se desserre lentement qu'à partir de 1831, du fait de l'ouverture de la désignation des conseils municipaux aux populations.

### **L'enjeu politique de la désignation des corps municipaux.**

Depuis l'an VIII, les agents d'exécution sont désignés par le pouvoir central, qui peut les révoquer à volonté<sup>58</sup>. Le système des listes de notabilités de l'an VIII<sup>59</sup> comme le régime des collèges électoraux de l'an X<sup>60</sup> préservent pour l'Exécutif une logique de nomination unilatérale et discrétionnaire parmi les listes d'élus pour constituer les organes délibérants. Aux premières heures de la Restauration, la centralisation administrative s'accroît et l'article 14 de la Charte de 1814 prévoit que le roi nomme à tous les emplois publics. Mais s'il faut attendre le ministère Lainé de juillet 1816 pour mettre fin aux pouvoirs de révocation des fonctionnaires locaux par les préfets<sup>61</sup>, la promesse de « l'élection partielle et successive des Conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et des conseils généraux » faite lors de la loi Lainé de 1817 sur les élections législatives n'est pas tenue<sup>62</sup>. Si le retour à l'élection des conseils comme condition de représentation des communes est réclamé dès 1815, il constitue le point d'achoppement de tous les projets de réforme de la Restauration, par crainte de remise en cause de l'autorité royale dans un contexte politique tendu et d'un nouveau risque de fédéralisme. En la matière, le projet de loi municipale et départementale de 1829 à l'initiative de Martignac réussit une synthèse des propositions depuis 1815 : il prévoit l'élection au suffrage restreint des conseils municipaux avec droit de dissolution de ces conseils et nomination du maire par le roi, alors que la distinction entre communes rurales et urbaines dans la définition du corps électoral est encore maintenue.

Si, dans les débats postérieurs, la décentralisation administrative et la défense des intérêts locaux occupent moins de place, La Fayette avait promis dès le 31 juillet 1830 des administrations électives au peuple de Paris et la Charte rénovée prévoyait cette désignation électorale des

---

<sup>58</sup> Les maires et adjoints des villes supérieures à 5 000 habitants sont nommés par le Premier Consul, les autres par le préfet (L. 28 pluviôse an VIII, art. 18-20).

<sup>59</sup> Cf. Constitution du 22 frimaire an VIII (B. L. 333, n° 3448 bis) et L. 13 et 29 ventôse an IX (B. L. 72, n° 549).

<sup>60</sup> Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X et R. 19 fructidor an X (B. L. 206, n° 1876 et B. L. 213, n° 1964) ; D. 17-01 et 13-05 1806 (B. L. 72, n° 1255 et B. L. 92, n° 1552).

<sup>61</sup> D. 6-06-1816, A. N. F 1a 30.

<sup>62</sup> A. P. 2<sup>e</sup> série, t. XVII p. 563. Rien ne sera fait avant 1831.

conseils départementaux et municipaux, dont le régime serait fixé par une loi à venir<sup>63</sup>. La loi du 21 mars 1831<sup>64</sup> réintroduit l'élection dans les conseils municipaux, mais de façon partielle. D'abord, c'est un électorat censitaire, privilégiant les plus imposés et les gens de talent, qui est défini pour choisir les membres du conseil municipal. Ensuite, si les conseils municipaux sont élus, les maires et adjoints demeurent nommés par le pouvoir ; la seule réserve ici réside dans le choix obligatoire des individus au sein du conseil municipal élu<sup>65</sup>. Enfin, le roi conserve un droit de dissolution des conseils municipaux dont la seule contrainte est d'obliger à prévoir leur réélection<sup>66</sup>. Les cas de dissolution des conseils et de suspension ou de déplacement des administrateurs sont plus étroitement limités.

La définition de ces pouvoirs municipaux suit donc ce que Christine Houteer appelle avec justesse « une voie étroite »<sup>67</sup> : celle de la diminution de la liste des délibérations du conseil municipal soumises à l'approbation du préfet, au profit des délibérations exécutoires. En dehors des compétences locales spécifiques traditionnellement admises en 1789, il n'y a pas de définition générale d'un champ de compétences *a priori* « locales ». Aussi la situation au terme de cette période est-elle davantage marquée par le desserrement de la centralisation napoléonienne que par une véritable avancée sur la définition des pouvoirs municipaux. Il faudra attendre encore longtemps pour renverser cette tendance et affirmer que « le conseil municipal règle par ses délibérations *les affaires de la commune* »<sup>68</sup>. C'est par cette formule générique que la loi du 5 avril 1884 consacre la compétence entière du conseil pour s'occuper des affaires municipales, laissant au juge le soin de sa définition précise, au gré de contentieux longtemps improbables du fait du maintien d'une forte tutelle<sup>69</sup>. Avant 1848, la définition classique des pouvoirs municipaux suffit opportunément aux monarchies constitutionnelles qui jugent délicat de

<sup>63</sup> Art. 69, al. 7.

<sup>64</sup> Art. 10.

<sup>65</sup> Art. 3.

<sup>66</sup> Art. 27-31.

<sup>67</sup> Cf. *Révolution et décentralisation, le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Paris, Economica, 1992, p. 101.

<sup>68</sup> L. 5-4-1884, art. 61 (B. L. 835, n° 14221).

<sup>69</sup> L. 5-4-1884, art. 68 visant 13 domaines relatifs aux intérêts locaux soumis à autorisation préalable.

remodeler les textes révolutionnaires en la matière et d'amender la ligne hiérarchique napoléonienne qui a fait preuve de son efficacité. Ce sont davantage les modalités d'application de ces pouvoirs qui constituent l'enjeu principal de cette période. Jusqu'à la III<sup>e</sup> République, les réformes ne feront qu'ajuster ces grandes dispositions, en réduisant peu à peu l'exigence d'une approbation préalable des actes municipaux, et en expérimentant progressivement l'élection des maires et adjoints par le conseil municipal en son sein<sup>70</sup>.

C'est sous la Seconde République que la représentation électorale s'élargit aux maires des petites localités de moins de 6 000 habitants qui ne sont pas de surcroît des chefs-lieux administratifs<sup>71</sup>. Cette désignation électorale indirecte des maires et adjoints par le conseil municipal est originale, mais elle n'est pas définitivement acquise : le Second Empire rétablit le pouvoir de nomination du gouvernement des maires et adjoints en 1852 et si la loi du 5 mai 1855 réduit la nomination par l'Empereur des maires et adjoints aux seules communes chefs-lieux de canton, les maires et adjoints des autres collectivités demeurent nommés par l'intermédiaire du préfet. Derrière cette différenciation de situation pour les chefs-lieux se retrouvent les enjeux débattus entre 1820 et 1830. À la chute du régime, la réintroduction de l'élection des maires et adjoints se fait par à-coups, dans un souci de préservation de la tutelle administrative du pouvoir. Ainsi, la loi du 14 avril 1871 rétablit le principe de l'élection des maires par le conseil municipal, en dehors des villes de plus de 20 000 habitants et des chefs-lieux de département et d'arrondissement ; la loi du 12 août 1872 élargit cette élection dans toutes les communes autres que les chefs-lieux. Mais la loi du 20 janvier 1874 revient au système de la nomination. Ce n'est qu'à partir de la loi du 28 mars 1882 que la nomination des maires et adjoints par le conseil municipal est rétablie et elle est définitivement confirmée par la loi du 5 avril 1884.

---

<sup>70</sup> Cf. Philippe Tanchoux, *Les procédures électorales en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, CTHS, 2004, 623 p.

<sup>71</sup> D. 3-7-1848.