

PRÉSENTATION

PAR

Benoît MERCUZOT

Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne

Parmi l'œuvre législative fondatrice de l'époque napoléonienne, la loi du 28 pluviôse an VIII tient une place importante. Longtemps considérée comme la "constitution administrative"¹ dont la pérennité tranchait singulièrement avec la fragilité des "constitutions politiques", elle a façonné durablement l'administration française. Au travers de la centralisation autoritaire qu'elle fondait sur l'institution préfectorale chargée de transmettre les ordres et la loi "avec la rapidité du fluide électrique"², la loi du 28 pluviôse a forgé un esprit, une mentalité que les quelques vingt années de la politique actuelle de décentralisation ne peuvent suffire à renverser.

Mais la loi promulguée le 17 février 1800 ne saurait être réduite à son autoritarisme. Elle est aussi une loi relative à l'organisation administrative dont les dispositions, certes toutes déterminées par un souci d'efficacité de l'Etat, vont bien au-delà de la seule création des préfets. Elle s'intéresse ainsi dans son titre 1er à la "division du territoire" et redistribue les départements en arrondissements. Elle met également en place auprès du préfet, des conseils parmi lesquels le "conseil de préfecture" auquel elle donne compétence pour statuer sur des litiges touchant notamment aux travaux publics et aux contributions³.

La loi du 28 pluviôse an VIII, deux cents ans après sa promulgation, se trouve dans une situation doublement paradoxale. Elle est d'abord reconnue comme une loi fondatrice du droit administratif, mais elle représente cette centralisation autoritaire dont chacun reconnaît qu'elle n'est plus adaptée à la situation de cette fin de vingtième siècle. Elle est ensuite à l'origine de nombreuses institutions et principes aujourd'hui encore à l'œuvre, ce qui lui vaut

1. Chevallier (J.-J.) et Conac (G.), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, 8^{ème} éd., 1991, p. 107.

2. Selon la formule célèbre de Chaptal, ministre de l'Intérieur, prononcée lors des débats devant le corps législatif, séance du 28 pluviôse.

3. Cf. en annexe le texte de la loi.

d'être mentionnée dans les manuels de droit administratif, mais son contenu exact est en réalité largement méconnu.

Le bicentenaire de la loi offrait l'occasion, sous la forme d'un colloque organisé par le Curapp⁴, de tenter de dépasser ces paradoxes.

Dès lors, il ne s'agissait pas seulement de remédier à l'oubli partiel dans lequel la loi du 28 pluviôse an VIII a plongé. Un tel objectif n'aurait certes pas été vain. Les lois bicentenaires qui trouvent un écho dans l'ordre juridique ne sont d'abord pas si nombreuses. De surcroît, la loi du 28 pluviôse est à bien des égards révélatrice de la force visionnaire du régime qui l'a établie. Bonaparte ne déclarait-il pas devant le Conseil d'Etat qu'il fallait donner à la République "des masses de granit" sur lesquelles elle pourrait se construire ? De toute évidence, la loi du 28 pluviôse est une masse de granit qui vaut bien qu'on la redécouvre.

Mais un tel objectif de célébration d'une loi bicentenaire, aussi riche soit-il historiquement, aurait été incomplet. Si la loi du 28 pluviôse présente un intérêt deux cents ans après sa promulgation, c'est aussi en raison de la modernité des thèmes dont elle traite : l'organisation administrative au travers de la division du territoire, la place du préfet, le rôle du juge administratif. Voilà bien trois thèmes qui, aujourd'hui encore, sont en débat et en constante évolution.

Le colloque devait non seulement permettre de redécouvrir cette loi mais aussi de la confronter aux questions qui sont débattues aujourd'hui. Chacun des auteurs des études qui suivent a donc été invité à croiser une approche historique et prospective de son thème afin, après avoir retrouvé la logique initiale de la loi, de la confronter aux évolutions en cours et de dire si cette logique de l'an VIII peut encore structurer le droit ou si, au contraire, inadaptée à la situation actuelle, elle est vouée inéluctablement à disparaître.

Les études ainsi menées sont présentées dans quatre parties distinctes.

La première est consacrée au contexte historique. Elle vise à effectuer le travail de redécouverte de la loi et de sa logique dans un travail d'analyse de la continuité et/ou de la rupture qu'a pu marquer la loi du 28 pluviôse. Au travers des préfets auxquels ont été consacrées deux contributions et au travers des juridictions administratives locales, ce sont l'ensemble des thèmes développés par la suite qui trouvent un éclairage : le territoire, l'autorité de l'Etat et la justice administrative.

La deuxième partie est en effet consacrée à la division du territoire. L'article 1 du titre 1 de la loi divise le territoire européen de la République en départements et arrondissements communaux. Ce faisant la loi maintient

4. Organisé par le Curapp avec le soutien de la préfecture de la région de Picardie, ce colloque s'est déroulé dans les locaux de la faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens, les 9 et 10 mars 2000.

l'héritage révolutionnaire des quatre vingt-huit départements existant en 1800, rétablit les municipalités, échelon d'administration des quarante mille communes ainsi confortées dans leur existence, et crée comme échelon intermédiaire quatre cent arrondissements. Il convenait de s'interroger sur la modernité du vocabulaire qui ne cesse d'étonner : qu'est-ce que ce territoire européen de la République ? Ne retrouve t-on pas les villes et bourgs dans les préoccupations les plus récentes du législateur, au travers de la notion d'agglomération notamment ? Cette proximité du vocabulaire, des réalités désignées, a conduit à conclure cette réflexion sur le territoire sur la question de la pertinence de la division actuelle. Les fondements du lien territoire/pouvoir sont-ils les mêmes aujourd'hui qu'en l'an VIII ? N'assiste t-on pas à un glissement diffus vers une déterritorialisation, une fonctionnalisation du territoire⁵ ? Comment s'opère-telle, est-elle compatible avec les fonctions attribuées aux autorités publiques sur ces territoires, et notamment les pouvoirs du préfet comme représentant de l'autorité de l'Etat ?

L'institution préfectorale, essentielle à la pérennité de la loi du 28 pluviôse, occupe la troisième partie de l'ouvrage. Cette institution préfectorale a si bien traversé ces deux cents ans qui la séparent de sa création que le ministre de l'intérieur a pu préfacier un ouvrage, certes destiné à "raconter le préfet" aux enfants, dans lequel on trouve cette affirmation : "dans l'ensemble, le métier de préfet n'a guère changé depuis le 1er Empire"⁶. Il aurait été vain de polémiquer sur cette affirmation. On peut bien dire en effet que le préfet représente, comme il le représentait en 1800, l'Etat dans le département. Il paraissait pourtant utile de se demander si, à supposer que le préfet soit resté effectivement identique à lui-même, ce n'est pas l'autorité de l'Etat qu'il incarne qui a subi de profondes modifications. Ces modifications sont envisagées au travers des rapports entre le préfet et les collectivités territoriales, entre le préfet et l'administration, entre le préfet et le droit communautaire.

La quatrième partie est consacrée à la juridiction administrative. La loi du 28 pluviôse a marqué la structure du contentieux administratif tout autant qu'elle a entériné la conception d'un organe à la fois conseil et juge de l'administration. Les lois nouvelles n'ont pas renié cette conception. Si elles ont remplacé une partie des structures créées en 1800, elles n'ont pas pour autant véritablement rompu avec elles. Ainsi, malgré la création de nouvelles juridictions administratives, la césure institutionnelle est encore très nette entre le Conseil d'Etat, d'une part et les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel, d'autre part. Il fallait donc se demander en quoi le modèle de juridiction administrative mis en place en pluviôse de l'An VIII a pu contribuer à la construction du droit administratif et continue d'influencer la fonction actuelle des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

5 Cf. Pontier (J.-M.), *Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique*, A.J.D.A., 1997, p. 723.

6. Poulain (N.), Mayol (J.-L.), *Raconte-moi le préfet*, Nouvelle Arche de Noé Editions et Hemma, 1997.