

LE CONSEILLER DE PRÉFECTURE :
JUGE PROFESSIONNEL OU REPRÉSENTANT
DES ADMINISTRÉS ?
UN ENJEU DE L'ATTRIBUTION AUX CONSEILS DE PRÉFECTURE
DU CONTENTIEUX DES CONTRIBUTIONS DIRECTES
DES PARTICULIERS

PAR

Emmanuel de CROUY CHANEL

Maître de conférences à l'Université de Panthéon Sorbonne (Paris 1)

A deux siècles de distance, il est parfois difficile d'apprécier le caractère réellement novateur de certaines des dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII relatives aux conseils de préfecture. Les compétences qui leur sont reconnues apparaissent comme une simple dévolution du contentieux dont les corps administratifs révolutionnaires avaient à connaître. L'attention se porte alors sur les réformes des années 1789-1791, surtout marquées, à vrai dire, par la précipitation et l'improvisation. L'attribution aux conseils de préfecture d'une partie du contentieux des contributions directes n'allait pourtant pas de soi et présentait même vraisemblablement, pour une partie de l'opinion, un caractère quelque peu scandaleux. Nous tenterons donc d'explicitier certains des enjeux de la loi du 28 pluviôse en la replaçant dans le débat fiscal révolutionnaire.

Il nous faudra, au préalable, justifier la pertinence de cette lecture fiscale de la loi du 28 pluviôse. La compétence du conseil de préfecture ne se limite pas, en effet, aux seules questions fiscales. Il connaît également du contentieux des marchés et travaux publics, des contraventions de grande voirie, des domaines nationaux, et accorde aux communes les autorisations de plaider. Ajoutons que la question de la compétence fiscale des conseils de préfecture n'est pratiquement pas abordée lors des débats parlementaires de la loi du 28 pluviôse. Daunou, rapporteur du projet pour le Tribunal, omet même de mentionner cette disposition lorsqu'il rappelle à ses collègues la teneur des articles 3, 4 et 5 du projet de loi¹.

1. Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 183.

Le principe même de la compétence fiscale des conseils de préfecture n'est jamais contesté, ni même questionné.

Par ailleurs, si le conseil de préfecture n'est pas qu'un juge fiscal, il n'est pas non plus le seul juge fiscal. Aux tribunaux judiciaires – dont la compétence en matière des droits de douanes et d'enregistrement peut alors apparaître comme résiduel – la loi du 28 pluviôse ajoute les conseils généraux pour traiter des litiges liés à la répartition des contributions directes entre arrondissements ou communes.

Il nous paraît cependant possible de soutenir que la question du traitement du contentieux fiscal a largement marqué l'élaboration des conseils de préfecture. Faute d'une preuve déterminante (les débats étant, nous le rappelons, muets sur cette question), nous appellerons au soutien de notre proposition une série d'indices convergents.

Le premier indice est l'ampleur du problème que posait alors le traitement du contentieux fiscal. Les initiatives révolutionnaires, qu'elles se soient voulues transitoires (imposition des ci-devants privilégiés pour l'année 1789, contribution patriotique du quart du revenu) ou durables (deux régimes de contribution foncière, trois de contribution mobilière...) ont généré un contentieux très abondant. Les difficultés inévitables soulevées par l'application de dispositions nouvelles (et à de nombreuses reprises modifiées ou précisées) furent renforcées par la résistance passive des contribuables et l'inexpérience, voire la malignité des administrateurs élus. Les corps administratifs semblent, au surplus, ne pas toujours avoir fait preuve d'une grande diligence dans le traitement d'un contentieux technique, lequel connaissait de ce fait un important arriéré. Le préfet du Calvados en thermidor de l'an VIII estime ainsi de 10.000 à 12.000 le nombre de pétitions ou réclamations relatives aux contributions directes pour les années antérieures à l'an VIII laissées sans décision par l'administration centrale de son département². La situation était d'autant plus préoccupante que l'établissement des rôles de l'année dépendait pour partie des décisions rendues sur ces réclamations. Il était donc difficilement envisageable de rattraper le retard dans l'émission des rôles (il restait encore, en l'an VIII, dans certains départements, des rôles à établir pour l'an V) et les recouvrements sans presser du même pas le traitement du contentieux fiscal³. On peut, par exemple, voir une trace de cette préoccupation, dans l'enquête diligentée par Chaptal au printemps de l'an IX auprès des conseils de préfecture, laquelle distingue le contentieux fiscal du contentieux ordinaire : "ques-

2. AN, F⁴ 1051, cité in Marion (M.), *Histoire financière de la France depuis 1715*, t. IV, Paris, Rousseau, 1925, p. 197.

3. Curieusement, les instructions si abondantes de Ramel aux administrations départementales évoquent assez peu le problème des retards dans le traitement des contentieux. L'urgence est donnée à l'établissement des rôles et au recouvrement des impôts. Il semble en fait que le traitement des réclamations soit considéré comme l'une des opérations de la procédure de répartition. L'originalité qu'elle tient de son caractère juridictionnel n'est donc pas clairement perçue.

tion n° 4 : Ont-ils des affaires arriérées, soit en contentieux ordinaire, soit en contentieux relatif aux impositions directes ?⁴. Pour le Consulat, dont le sort, durant l'an VIII, est largement suspendu à la résolution de la crise des finances publiques, la réforme du contentieux des contributions directes des particuliers n'est certainement pas une question mineure.

Vendémiaire – Ventôse an IX	Nbre d'aff. enregistrées	Proportion par rapport au total des aff. de contribution	Proportion par rapport au total général
Contribution foncière	90	6,8 %	
Contribution personnelle -mobilierè	486	36,9 %	
Taxe somptuaire	39	3,0 %	
Contribution des portes et fenêtres	140	10,6 %	
Patente	556	42,2 %	
Divers	5	0,4 %	
<i>Sous-total des contributions directes</i>	<i>1316</i>	<i>100 %</i>	<i>94,7 %</i>
Ordonnances de décharge	17		1,2%
Travaux publics			0,2 %
Domaines nationaux	40		2,9 %
Autorisations de plaider	14		1,0 %
Total	1390		100 %

Mais le contentieux fiscal n'est pas seulement qualitativement important. Il représente une part importante, et même écrasante, du contentieux des conseils de préfecture à leurs débuts. Le conseil de préfecture de la Somme traite ainsi, sur les six premiers mois de l'an IX, 1390 affaires⁵, dont 1316 (94,7%) concernent le contentieux des contributions directes (cf. tableau 1).

4. Questionnaire proposé par le conseiller d'Etat en mission dans la première division militaire, reproduit in Bienvenu (J.-J.), "L'organisation du conflit administratif. Recherche sur la pratique contentieuse des conseils de préfecture (an VIII- an XII)", *Revue historique du droit français et étranger*, oct.-déc. 1974, pp. 568-593.

5. Conseil de préfecture de la Somme, *Registre d'ordre d'entrées et de sorties des affaires portées au Conseil, Commencé le 1er vendémiaire de l'an IX*, Archives départementales de la Somme, 5K2.

Certes, nous ne saisissons ici que tardivement l'effort de rattrapage des conseils de préfecture. Les réclamations sur les rôles des années 5 ou 6 sont ainsi surtout nombreuses en vendémiaire. Il nous est également difficile de nous prononcer sur la difficulté juridique des dossiers, bien que l'argument selon lequel le conseil de préfecture agissait comme une simple chambre d'enregistrement des décisions préparées par les services fiscaux soit probablement plus recevable pour le milieu du siècle⁶. Il a probablement moins de force en l'an VIII : l'administration fiscale se reconstituait et la jurisprudence faisait défaut pour interpréter les lois fiscales du directoire.

Terminons, enfin, par la particulière sensibilité de la question fiscale. Deux ans auparavant, la création d'une agence des contributions directes avait nécessité 11 mois de débats, deux propositions de loi⁷ et l'épuration politique d'une partie de l'opposition au projet par le coup d'état de fructidor⁸. Or même les partisans les plus véhéments du projet soulignaient alors qu'il n'était pas question de retirer aux administrateurs élus la répartition de l'impôt et le jugement de son contentieux, ce que, précisément, la création des conseils de préfecture semble venir remettre en cause. L'opinion publique se serait-elle subitement désintéressée de la question ? On peut en douter. Comme on peut s'étonner du silence gardé sur les implications fiscales du projet, alors que deux de ses pères, Roederer et Crétet, s'étaient jusque là illustrés dans les questions financières, et notamment fiscales.

Quitte donc à être taxé de myopie disciplinaire, ce qui étonne, décidément, dans l'institution des conseils de préfecture, c'est la discrétion avec laquelle est abordée la problématique du juge fiscal. Un rappel de cette problématique nous permettra, nous l'espérons, de mettre en relief les ambiguïtés et compromis qui ont présidé à l'élaboration de la loi du 28 pluviôse an VIII.

I - LE JUGE FISCAL : UN ÉLU OU UN PROFESSIONNEL ?

L'idéal révolutionnaire d'une administration élective a manifesté, en matière fiscale, une vigueur particulière.

Sur un mode négatif, cet idéal se traduit par une dénonciation vigoureuse des méfaits d'une administration fiscale professionnelle. Il s'agit là, évidemment, d'une thématique très ancienne, les résistances à la constitution de

6. Le conseil de préfecture de la Somme se prononce ainsi sur 136 requêtes fiscales pour la seule journée du 20 juillet 1838. *Conseil de préfecture de la Somme, Registre des arrêtés*, Archives départementales de la Somme, 5K16.

7. La deuxième proposition étant même d'une constitutionnalité douteuse, l'article 99 de la Constitution de l'an III imposant un délai de douze mois avant une nouvelle présentation d'un projet de loi rejeté par le Conseil des Anciens.

8. Voir, pour la justification de Fructidor par la nécessité de briser une obstruction politique aux réformes financières, le *Rapport fait par Villers au nom de la commission des finances et des dépenses sur les finances, Séance du 24 fructidor an V*.

L'Etat absolutiste moderne s'étant fréquemment manifestées par un rejet de l'impôt et une dénonciation des agents chargés de l'asseoir et de le recouvrer. Il n'en est pas moins significatif de relever la constance de ce discours, alors que les réformes administratives de la seconde moitié du XVIII^e siècle lui avait largement retiré de sa pertinence. L'administration fiscale, qu'elle soit celle du roi ou de la ferme, restait dénoncée à la veille de la révolution comme animée d'un esprit purement intéressé, encline à abuser de ses pouvoirs. En 1789, on la représente comme favorable au rétablissement du despotisme, prête à apporter à la contre-révolution un concours en hommes (ses agents) et, surtout, en argent. Régulièrement, les représentants à l'Assemblée nationale expliquent les retards constatés dans la rentrée des impôts par l'obstruction des agents de l'administration, en particulier des receveurs. Une création aussi éminemment pratique que celles des visiteurs des rôles rencontra ainsi une vigoureuse opposition, et succomba, sous la Convention, aux préventions que suscitait le principe même d'une administration fiscale professionnelle.

Sur un mode positif, l'idéal d'une administration élective se traduit par une exaltation de la figure du contribuable-citoyen. Parce qu'il est citoyen, le contribuable doit acquitter – et va acquitter – l'impôt. Raison et patriotisme concourent nécessairement à ce résultat. Que les faits aient démenti l'espérance révolutionnaire n'est sans doute pas pour nous surprendre. Mais nous pouvons mesurer la vigueur d'une telle représentation à sa persistance dans le discours politique jusqu'aux derniers jours du Directoire.

Il est évidemment plus délicat de déterminer dans quelle mesure cet idéal d'un contribuable citoyen a effectivement pesé sur la réforme de l'administration fiscale. A priori, la répartition et la levée des impôts sont des opérations complexes qui supposent une haute qualification technique des agents fiscaux. C'est l'une des raisons⁹ pour laquelle l'enregistrement resta géré par une administration centralisée et professionnelle, l'impossibilité de percevoir des impositions indirectes sans administration permanente se traduisant plutôt par le moindre recours à cette forme d'impôt. Les constituants font par contre preuve d'un grand optimisme, passablement volontariste, en se reposant sur des administrateurs élus du soin de répartir et de lever les contributions directes. De ces élus, il est attendu une administration plus souple et plus efficace, car trouvant son principe dans la confiance manifestée par les administrés (confiance qui précède, en théorie, leur concours) et le dévouement au bien public, et non plus dans la contrainte et l'intérêt particulier.

9. Voir le rapport de Roederer sur l'organisation des compagnies de finances, 23 avril 1791 ; Archives parlementaires, 1^{ère} série, t. 25, p. 255 et s., notamment p. 256 : "*Faut-il des corps de finance ? Les corps administratifs ne peuvent être chargés des perceptions indirectes parce que (...) 2^o les perceptions indirectes exigent des connaissances particulières et une étude suivie. Les corps administratifs, composés de membres temporaires, y seraient toujours malhabiles ; (...)*".

Ces considérations valent également pour l'organisation du contentieux fiscal. D'une part, les préventions envers les déviances de l' "esprit fiscal" ont largement trouvé à s'exprimer, dans la littérature pré-révolutionnaire, contre les juridictions fiscales particulières (grenier à sel, élection, tribunal de l'intendant...). Il était délicat, d'autre part, de distinguer, en matière de contributions directes, l'administration du contentieux. Pour un impôt de répartition, toute décision sur la quote-part d'un contribuable affecte l'ensemble des opérations de répartition.

Les motifs qui ont déterminé à remettre aux administrations départementales le contentieux des contributions directes restent pour partie obscurs. L'improvisation, les expédients¹⁰ y ont eu leur part. Mais il n'a jamais été envisagé de ne pas remettre le contentieux de l'impôt à des citoyens élus, agents de la nation plus que du roi. Le premier projet de tribunal d'administration proposé par le comité de constitution prévoyait, il est vrai, que le roi aurait la faculté de choisir entre deux postulants, "*élus au scrutin individuel et à la pluralité des suffrages par les mêmes électeurs qui nommeront les membres de l'administration du département*"¹¹. Cette intervention du roi disparut dans le second projet¹². L'abandon du projet de juridiction administrative ne remet pas en cause le principe, les membres des directoires de district ou de département étant tout à la fois des administrateurs et des élus.

Le principe de l'élection des juges fiscaux conserva sa vigueur sous le Directoire. Les débats qui entourèrent la création de l'agence des contributions directes l'illustrent assez bien. Constatant les désordres dont souffrait l'administration de l'impôt, un groupe de réformateurs (dont Cretet est l'un des chefs de file au Conseil des Anciens et auxquels Roederer accepte de laisser une place dans ses *Mémoires d'économie publique, de morale et de politique*) souligna l'importance de la compétence, de la discipline, du zèle et de la continuité dans l'action des agents de l'impôt. Cette nouvelle hiérarchie des valeurs fonde une sévère critique des errements des corps administratifs, et conduit à privilégier un recrutement privilégiant la compétence, l'affectation exclusive, l'organisation d'une carrière..., bref, à rétablir une administration fiscale professionnelle.

L'amateurisme des administrateurs départementaux était évidemment particulièrement préoccupant lorsqu'ils avaient à trancher les litiges soulevés par la mise en œuvre de la loi fiscale. C'est alors qu'il leur fallait en maîtriser toutes les finesses et associer à la rigueur juridique une connaissance concrète des difficultés d'application de la loi. C'est là aussi qu'il était particulièrement tentant au juge élu d'accorder le dégrèvement sollicité, en s'abstenant

10. Voir par exemple le décret du 25 mai 1790 qui, pour éviter de retarder l'établissement des rôles, attribue aux directoires de département, avant même leur formation, l'examen des requêtes en surtaxe des communautés ou des particuliers.

11. Archives parlementaires, 1ère série, t. 10, p. 733.

12. Archives parlementaires, 1ère série, t. 10, p. 740.

d'en reporter la charge sur les autres contribuables. L'opération était donc sensible à plus d'un titre. Du point de vue administratif, car d'elle dépendait que le rôle soit enfin clairement arrêté et la charge fiscale de chaque contribuable définitivement fixée. Du point de vue des libertés publiques, surtout, car c'était le recours normal du contribuable lésé. Impossible, d'une part, de laisser une si importante part de l'administration abandonnée à l'ignorance et à la négligence des administrateurs élus. Inconcevable, tout autant, de laisser à une administration professionnelle le soin de trancher les litiges entre le fisc et les citoyens.

La solution retenue consistera à associer l'administration fiscale professionnelle au traitement du contentieux, sans pour autant retirer aux administrateurs élus leur pouvoir de décision. L'agence des contributions directes allait être associée à l'instruction de la réclamation et aurait, notamment, à formuler un avis sur la décision à rendre. Cet avis est moins à analyser comme l'argumentaire de l'une des parties en litige¹³ que comme un éclairage apporté aux élus pour les aider dans leur prise de décision. Les opposants au projet ne manquèrent pas de dénoncer cette implication de l'administration fiscale professionnelle, les juges élus devant être conduits, selon eux, à s'aligner sur les avis formulés par l'administration, faute de temps mais aussi faute de compétence¹⁴.

Les résistances à la professionnalisation de l'administration fiscale sont donc fortes, et elles imposent aux projets de réforme une réaffirmation du principe de la compétence des seuls élus pour prononcer sur les litiges en matière fiscale. Réal le souligne : *“Il sera toujours respecté, ce principe tutélaire et constitutionnel qui veut que l'impôt soit réparti par des magistrats élus par le peuple, et que les deniers publics soient sévèrement surveillés par eux”*¹⁵.

13. Ni la loi du 22 brumaire an 6, ni l'arrêté du 24 floréal an 8, ni même les lois du 3 nivôse an 7 et 2 messidor an 7 sur les réclamations en matière de contribution personnelle, mobilière et somptuaires et de contribution foncière, vétilleuses à l'extrême, ne prévoient de transmission de l'avis de l'administration fiscale permanente au contribuable requérant.

14. *“Les employés dont il s'agit deviendront des régulateurs, ou du moins obtiendront une grande influence. On ne peut en effet se dissimuler que des employés qui auront préparé, dirigé, trituré le travail, et qui prétendront avoir acquis sur cette partie toutes les connaissances de fait, et les droits de l'expérience, ne parviennent à s'emparer de l'opinion des administrations, et à la maîtriser, surtout dans les administrations municipales où se traite la partie essentielle, celle de la distribution en dernier ordre entre les divers contribuables. Les magistrats du peuple doivent avoir une marche libre et dégagée, ils ne doivent dépendre que du sentiment de leur devoir, parce que la confiance de leurs concitoyens les a rendus dépositaires de l'autorité ; c'est donc résister à la volonté du peuple que de les circonvenir, comme la résolution le propose”*. Corps législatif, Conseil des Anciens, Opinion de Girod (de l'Ain) sur la résolution du 27 germinal, relative à l'établissement d'une inspection de contributions directes. Séance du 5 prairial an V. Girod de l'Ain vise les opérations de répartition dans leur globalité, mais il est assez rare que la phase contentieuse soit particularisée.

15. Corps législatif, Conseil des Anciens ; Séance du 21 germinal an V ; Opinion de Réal sur l'établissement d'une inspection générale des contributions directes, p. 4.

En matière fiscale tout au moins, la problématique dans laquelle s'inscrit la loi du 28 pluviôse an VIII n'est donc pas tant celle de la distinction des fonctions d'administrateur et de juge que celle de la place respective des agents professionnels et des représentants élus dans l'établissement de l'impôt. Elle apparaît, sous cet angle, comme un texte à la fois novateur et précautionneux.

II - LA LOI DU 28 PLUVIÔSE AN 8 : UN COMPROMIS PROVISOIRE

A) La loi du 28 pluviôse : une réforme limitée

La modération de la loi du 28 pluviôse, en matière de juridiction fiscale, se mesure d'abord à ce qu'elle ne change pas.

Rappelons qu'elle ne remet pas en cause l'attribution au juge judiciaire du contentieux des douanes, de l'enregistrement et des droits indirects. Mais le régime des contributions directes est lui aussi d'une grande stabilité.

Au niveau communal, les opérations de répartition restent menées par les agents répartiteurs, choisis parmi les contribuables de la commune. Nous restons là clairement dans la logique d'une administration fiscale de représentants. Le Directoire leur a adjoint, il est vrai, un contrôleur des impôts, dont les fonctions, toujours théoriquement de soutien technique, deviendront de plus en plus directives au cours du siècle.

De même, au niveau du département et de l'arrondissement, la répartition reste opérée par des représentants, en l'occurrence réunis en conseil général et conseil d'arrondissement. La dimension représentative du conseil général imprègne assez fortement l'institution pour que son recrutement en revienne par la suite au procédé de l'élection.

Cette permanence des institutions départementales et communales explique la curieuse définition que donne Roederer de leurs fonctions : "*les jugements d'office qui se rendent en matière de contribution*". Prisonnier de sa distinction entre délibération (qui est le fait de plusieurs) et décision (qui est le fait d'un seul), Roederer ne peut admettre que les conseils généraux ou conseils d'arrondissement prennent des décisions administratives lorsqu'ils arrêtent la répartition des contributions directes. D'où cette notion hybride de "*jugement d'office*", dont Macarel soulignera qu'elle ne saurait se réduire à une pure activité contentieuse¹⁶. Il n'est pas pour autant envisagé de retirer au conseil général la connaissance des litiges soulevés par les opérations de répartition entre les collectivités (arrondissements et communes), non seulement parce

16. Macarel (L.-A.), *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, Paris, 1828. "*Nous croyons qu'en ce cas le mot jugement est impropre et entraîne une confusion d'idée ; c'est délibération qu'il aurait fallu dire.*" (p. 14).

qu'il apparaît difficile de distinguer l'opération administrative du jugement contentieux, mais encore parce qu'il semble politiquement maladroit de retirer à ces assemblées à vocation représentative la connaissance des contestations en matière de répartition.

La loi du 28 pluviôse ne vient donc modifier réellement que le seul contentieux résultant des réclamations formées par les particuliers contre leur cote de contribution directe. Quel organe aurait pu avoir à connaître de ce contentieux ? L'attribuer au conseil général aurait perpétué le principe révolutionnaire de représentativité des juges. La solution était cependant indéfendable au regard des exigences d'efficacité administrative puisque le conseil général n'exerçait plus qu'une activité administrative résiduelle et ne devait se réunir que quinze jours dans l'année. Confier au chef de l'administration fiscale le soin de prononcer sur les réclamations n'était pas davantage concevable, en raison des préventions existant contre le "*despotisme fiscal*". Restait donc la solution d'un organe propre, dont il restait à définir la composition.

B) La loi du 28 pluviôse : un compromis entre représentativité et professionnalisme

Le choix de la représentation (principe : la confiance) ou de la professionnalisation (principe : la compétence) avait des conséquences fort différentes pour le statut des membres de la nouvelle institution, qu'il s'agisse des modalités de recrutement, des perspectives de carrière ou des possibilités de révocation. Sur ces différents points, la loi du 28 pluviôse an 8 n'adopte pas une réponse univoque. La figure du conseiller de préfecture reste marquée d'une certaine ambiguïté.

1. Le recrutement des conseillers de préfecture

Au premier abord, l'idéal de la compétence semble avoir conduit la définition des conditions de recrutement des conseillers de préfecture. Il s'agit, selon Roederer, de disposer de "*juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes*"¹⁷, ce que Dieudonné reprend en soulignant que ces places exigent de ceux qui les occupent "*des talents, des lumières et un dévouement bien prononcé*"¹⁸. On trouve de même chez Desmousseaux une critique fort significative des administrateurs de département, "*administrateurs passagers [qui n'ayant] qu'une imparfaite connaissance des affaires, des hommes et des lois, (...) étaient nécessairement subjugués par leurs bureaux, plus instruits, plus anciens qu'eux.*"¹⁹

La loi du 28 pluviôse ne pose pourtant pas directement d'exigences de

17. Roederer, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 170.

18. Dieudonné, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 199.

19. Desmousseaux, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 214.

capacité. Les membres des conseils de préfecture doivent être désignés par le Premier Consul (art. 18) sur les listes de confiances des arrondissements communaux du département (art. 7 de la constitution du 22 frimaire an VIII). Ce mode de recrutement par nomination tend cependant, à première vue, vers le modèle d'une administration centralisée, dans laquelle les agents doivent leur légitimité à la désignation par le sommet, et non à la confiance manifestée par la base. Nuançons, pourtant. Ce mode de recrutement n'est-il pas identique pour les conseillers généraux, ce qui n'a pas fait obstacle à une évolution beaucoup plus démocratique de ces derniers ?

De fait, l'interposition de la liste de confiance communale introduit une dimension représentative dans le choix des conseillers de préfecture. L'établissement de la liste de confiance doit en effet permettre de sélectionner les citoyens qui à la fois sont des hommes de mérite et ont la confiance de leurs concitoyens.

*“Ce que demande l'intérêt public peut être réduit à deux choses distinctes : la première est que les listes soient composées des hommes du plus grand mérite de la nation ; la seconde est que ces hommes de mérite aient la confiance des citoyens. Des hommes de mérite, sans considération, ne pourraient pas faire le bien, ou le bien qu'ils feraient serait mal senti ; des hommes qui auraient une considération usurpée pourraient s'en servir pour faire impunément beaucoup de mal.”*²⁰

La liste de confiance permet ainsi de concilier tout à la fois l'exigence de représentativité et de compétence, cette dernière étant garantie par la double sélection des électeurs et du pouvoir central.

2. La rémunération des conseillers de préfecture

La rémunération prévue pour les fonctions de conseiller de préfecture est significative en ce qu'elle préjuge du caractère exclusif de ces fonctions. L'idéal de l'agent professionnel suppose de sa part une affectation pleine et entière à ses travaux administratifs. Il y a là des raisons de capacité, la matière fiscale étant présentée comme étant de celles qui nécessitent une étude suivie, et une exigence de zèle, l'agent ne devant pas être distrait de ses fonctions par des activités ou des préoccupations étrangères au service. La critique des administrateurs locaux (administrateurs municipaux, et, à un moindre titre, départementaux) s'était particulièrement développée sur ce thème. Ils étaient dénoncés comme faisant passer leurs obligations administratives après leurs obligations professionnelles, et, parmi ces obligations administratives, comme n'accordant pas à la question fiscale la priorité que la situation financière exigeait. Une telle affectation exclusive impliquait nécessairement un traitement

20. Discours prononcé par Roederer, conseiller d'Etat, orateur du gouvernement, dans la séance du corps législatif du 13 ventôse an IX concernant le projet de loi présenté par le Gouvernement pour la formation des listes de notabilité, p. 5.

suffisant pour vivre honorablement sans la nécessité d'un revenu d'appoint. Au contraire, cette considération est moins déterminante pour des représentants, dont l'on peut même se demander si l'un des titres à la confiance publique n'est pas précisément leur expérience des affaires privées (exercice d'une profession libérale ou gestion d'un domaine agricole, par exemple).

La loi du 28 pluviôse choisit ici un moyen terme peu convaincant. Contrairement aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement, aux maires, les fonctions de conseillers de préfecture seront rémunérées, mais sur un pied (le dixième du traitement du préfet) qui permet difficilement d'en faire un revenu exclusif. Daunou²¹ et Dieudonné le relèvent :

*“Il m'a paru que le traitement des conseillers de préfecture, fixé au dixième de celui des préfets, était bien modique. Il est certain que ce traitement ne peut suffire aux besoins d'un père de famille. Ainsi celui qui occupera une de ces places sera dans la nécessité de se livrer à quelques travaux ou à un genre d'industrie quelconque pour subsister, et il ne peut le faire sans négliger essentiellement les fonctions qui lui sont confiées.”*²²

En pratique, la première génération de conseillers de préfecture semble avoir fréquemment cumulé leurs fonctions avec une activité privée, notamment juridique (avocat, notaire). Que les fonctions de conseiller de préfecture aient pu être considérées comme une occupation à temps partiel pourrait d'ailleurs expliquer le nombre important des postes créés au regard des besoins contentieux.

3. La carrière des conseillers de préfecture

Le choix de la professionnalisation implique enfin que les fonctions proposées permettent aux agents de faire carrière. Il fallait avant tout que la nomination soit faite pour une durée indéterminée, la contrepartie étant la révocabilité du conseiller de préfecture en cas d'insuffisance professionnelle²³. Ces deux points distinguent l'agent nommé de l'élu, normalement irrévocable, mais dont le mandat est limité dans le temps. Sur ce point, l'opposition est nette entre les conseillers généraux ou d'arrondissement, nommés pour trois ans (art. 19) et les conseillers de préfecture, nommés pour une durée indéterminée, et dont il n'est pas mis en doute qu'ils sont à tout instant révocables²⁴. Par contre, la question des perspectives de carrière des conseillers de préfecture n'est pas envisagée, ce en quoi ils ne se distinguent d'ailleurs guère des sous-préfets et des préfets.

21. Daunou, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 186.

22. Dieudonné, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 199.

23. La révocabilité devant permettre non seulement d'éliminer les incompetents, mais encore de discipliner le corps administratif.

24. Dieudonné, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 198.

4. Les garanties du justiciable

Au-delà de la seule question du statut, la nature des conseillers de préfecture influe directement sur la procédure suivie devant le conseil. En l'an 8, les débats portèrent surtout sur la possible participation du préfet, avec voix prépondérante, aux délibérations du conseil de préfecture. Au premier abord, la discussion paraît davantage porter sur le particularisme du contentieux administratif que sur la nature des conseillers de préfecture. Pour les opposants à la disposition, il s'agit pleinement d'un contentieux, ce qui implique un minimum de garanties de procédure, et notamment la claire distinction des juges et des parties²⁵. Les partisans de la disposition, au contraire, insistent sur la dimension administrative du contentieux, et font valoir que l'ignorance de tiers à l'action administrative, ou la particulière importance de l'intérêt général, justifie que le chef de l'administration soit associé au délibéré. Cette analyse par l'objet du conseil de préfecture n'est cependant pas totalement étrangère au problème de la nature des conseillers de préfecture. Car les partisans de la participation du préfet aux travaux du conseil de préfecture tendent à présenter les conseillers de préfecture non seulement comme peu au fait des questions administratives, mais encore comme des défenseurs naturels des intérêts des particuliers, le préfet intervenant pour rétablir un équilibre compromis :

*“Mais si l'expérience prouve que des tribunaux séparés de l'administration se font naturellement un esprit opposé à ses besoins, et suivent une marche trop embarrassée pour elle, il est nécessaire que l'administration puisse se faire entendre, se faire écouter des juges, leur proposer les raisons d'intérêt public qu'il peut avoir et coopérer lui-même au jugement, si l'on veut qu'il y ait une véritable impartialité dans les jugements ; c'est pourquoi nous avons donné au préfet la faculté de présider le conseil de préfecture. Les juges le ramèneront à l'intérêt particulier, il ramènera les juges à l'intérêt public ; et la justice sortira de leur rapprochement.”*²⁶

Concevoir le conseiller de préfecture comme représentant les administrés oblige ainsi à renforcer le lien entre le conseil de préfecture et l'administration, au risque d'aboutir à une confusion du juge et de la partie. Quant aux opposants à la disposition, ceux qui revendiquent une pleine indépendance des conseillers de préfecture et le respect des principes de la procédure judiciaire, ce sont ceux-là même qui soulignent que les conseils de préfecture doivent être *“dirigés par des hommes familiers aux règles judiciaires”*²⁷ ou critiquent la modicité de leur traitement²⁸.

25. Voir par exemple Daunou, qui juge inappropriée l'appellation de “conseil de préfecture” et souhaite lui substituer celle de “bureau du contentieux” : *“Administrer est le fait d'un seul, (...) juger est le fait de plusieurs. Qu'il nous soit permis d'ajouter que juger entre les administrateurs et les administrés doit être le fait de plusieurs parmi lesquels aucun n'administré”*, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 183.

26. Roederer, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 221.

27. Gillet, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 202.

28. Daunou, Archives parlementaires, 2ème série, t. 1, p. 183.

L'ambiguïté sur la nature des conseillers de préfecture rejait donc sur l'institution elle-même et donne au conseil de préfecture de l'an VIII ce caractère bizarrement hybride d'organe administratif et d'organe judiciaire, pour lequel il s'agit moins de garantir en droit l'indépendance des conseillers que de protéger l'administration d'une indépendance de fait.

Conclusion

L'intitulé du colloque nous invitait à nous interroger sur les dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII qui se sont inscrites dans la durée, qui ont fait de cette loi l'une des assises sur lesquelles l'administration centralisée contemporaine s'est édifiée. Au moment de conclure, n'avons-nous pas quelque peu trahi ce projet ? Rapprochée de la problématique du juge fiscal, la loi du 28 pluviôse apparaît largement comme un compromis quelque peu forcé entre deux idéaux puissants, l'un conduisant à réserver la connaissance du contentieux fiscal aux représentants des contribuables, l'autre à des professionnels de la chose fiscale ; l'un tendant à une magistrature de la confiance, l'autre de la compétence.

Il nous semble cependant que l'une des réussites des législateurs de l'an 8 consiste précisément dans l'élaboration de ce compromis, qui permit aux conseils de préfecture d'exister avant que se pose pour eux la question de durer. Ce souci de conciliation marqua notamment le recrutement des premiers conseillers de préfecture, souvent d'anciens administrateurs départementaux, qui conjuguèrent la représentativité locale et l'expérience des affaires administratives. Les conseils de préfecture semblent y avoir gagné l'indépendance nécessaire à leur établissement. Mais ce compromis, qui traduisait un équilibre passager entre deux conceptions et deux pratiques de l'administration, était également fragile. Dès lors que la balance pencha en faveur de la professionnalisation, que se marqua clairement la différence entre conseillers de préfecture et conseillers généraux, l'institution se trouva conduite à évoluer, à se rapprocher du modèle judiciaire. C'est ainsi que l'organisation de la procédure devant le conseil de préfecture accompagne chronologiquement un renouvellement dans le recrutement des conseils de préfecture, désormais davantage considérés comme une première étape dans une carrière préfectorale.

La loi du 28 pluviôse an VIII n'est, en ce sens, qu'une loi de transition, dont on peut avancer qu'elle n'a que peu vécu. Mais, la première, au sortir de la Révolution, elle a ouvert la voie d'une professionnalisation du juge administratif, et en particulier du juge fiscal. Indéniablement, elle peut prétendre en cela à la pérennité.