



LES **INSTITUTIONS**  
**ADMINISTRATIVES**

*EN CARTES*  
*MENTALES*

Béatrice Majza

×  
×  
×

ellipses

# L'évolution historique des institutions administratives

8. L'histoire de l'administration ne sera présentée qu'à partir de la Révolution en raison de l'ampleur des réformes entreprises entre 1789 et l'an VIII<sup>1</sup>, qui influencent et qui conditionnent encore les institutions administratives contemporaines.

9. De l'Ancien régime<sup>2</sup>, il faut essentiellement retenir que l'absolutisme monarchique qui marquera la fin de cette période se caractérisait principalement par deux principes, l'unité des institutions et la centralisation, et ce, en raison de l'existence de deux principaux organes administratifs : le Conseil du roi et les intendants :

- Le Conseil du roi était composé d'environ cent trente personnes (souverain, ministres d'État, le chef du conseil royal des finances, des ministres, des conseillers d'État, les maîtres de requêtes...), il traitait des affaires politiques et administratives ; de manière générale il assistait le roi dans l'administration. Il n'y a jamais eu qu'un seul conseil, cette unité a été essentielle pour assurer le fonctionnement de l'ensemble de l'administration et pour donner aux institutions une impulsion centralisatrice.
- Les intendants, dotés de larges pouvoirs en matière de police (c'est-à-dire d'administration générale et non la police au sens actuel) et de finances, exerçaient les plus importantes fonctions administratives. Délégués dans les provinces, ils dépendaient étroitement de l'autorité royale.

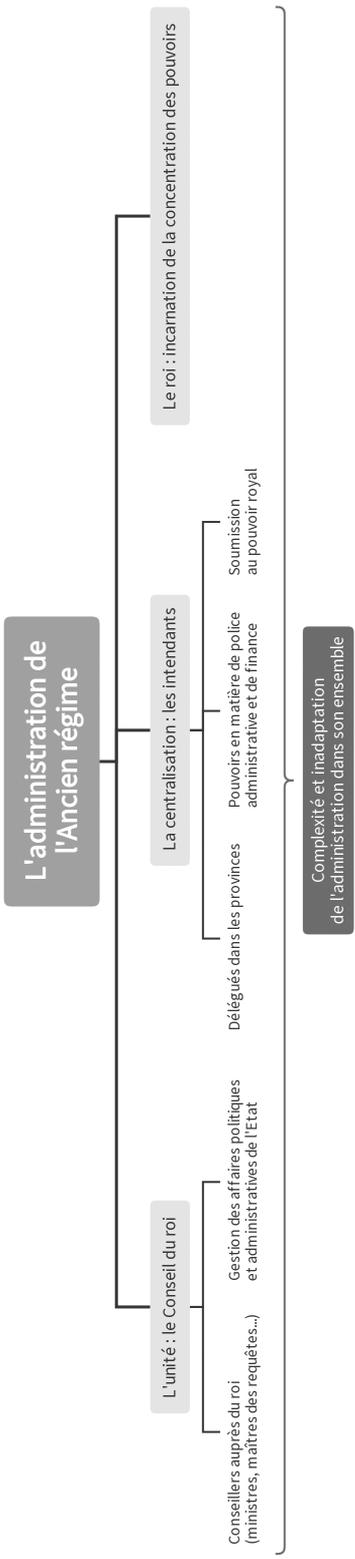
---

1. L'an VIII du calendrier républicain, correspond aux années 1799 et 1800 du calendrier grégorien. Cette année a commencé le 23 septembre 1799 et s'est terminée le 22 septembre 1800.

2. L'Ancien régime peut être défini comme un régime social et politique de la France depuis le règne de François I<sup>er</sup> (1515-1547) jusqu'à la proclamation de l'Assemblée nationale le 17 juin 1789 et l'abolition des privilèges dans la nuit du 4 août 1789, lors de la Révolution.

## Carte mentale 4. L'Ancien régime

↳ Pour résumer (n° 9)



Si ces deux institutions incarnaient l'extrême centralisation de l'organisation administrative, le Roi concentrait seul tous les pouvoirs sans aucun contrôle.

L'administration royale se caractérisait également par son incroyable complexité : sous l'Ancien régime, on ne substituait jamais un nouvel organe administratif à un précédent dont l'inadaptation se révélait, mais on les juxtaposait et l'on transférait des compétences de l'un à l'autre, tout en multipliant les circonscriptions aux limites souvent contestées.

**10.** Si les révolutionnaires tenteront de réagir contre l'absolutisme monarchique, il faut cependant constater que l'administration de l'Ancien régime aura une certaine influence sur les réformes ultérieures, notamment celles menées par Napoléon Bonaparte (section 1). Le libéralisme et l'interventionnisme étatique qui se succédèrent aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup>, vont ensuite préparer les principales caractéristiques de l'administration actuelle (section 2).

## Section 1. De l'administration révolutionnaire à l'administration napoléonienne

**11.** La Révolution posera les principes d'une nouvelle organisation administrative, mais l'instabilité politique et constitutionnelle de l'époque empêchera la concrétisation des réformes souhaitées. Ainsi l'autonomie administrative, affirmée en théorie, se trouvera niée en pratique (§ 1). Ce n'est qu'en l'an VIII, que la France trouvera sa constitution administrative, dont certains des principes ont été conservés encore aujourd'hui et qui s'organisait autour des thèmes de la réorganisation administrative et du contrôle de l'administration par le développement d'une justice spécifique (§ 2).

### § 1. L'administration révolutionnaire

**12.** L'œuvre de la Révolution semble d'abord être une œuvre de table rase : la quasi-totalité de l'administration de l'Ancien régime disparaît. Seuls subsistent les corps administratifs spécialisés, en raison de leur caractère technique et considérés utiles. Puis la Révolution tentera, à plusieurs reprises, d'édifier une administration rationnelle et uniforme.

Des divers essais qui se succéderont en ce sens, un seul élément positif subsistera : le découpage territorial de la France en départements et communes. Enfin et surtout, la Révolution formulera les principes de philosophie politique qui constitueront la base de toute l'élaboration ultérieure. Il convient donc d'aborder la question de la philosophie révolutionnaire (A), puis les difficultés rencontrées par les révolutionnaires dans la mise en place de nouvelles structures administratives (B) avant d'examiner les leçons à tirer de l'expérience révolutionnaire (C).

## Carte mentale 5. De la Révolution à l'an VIII

↳ Trame des développements à suivre (n° 12-29)

### De l'administration révolutionnaire à l'administration napoléonienne

L'administration révolutionnaire

La philosophie révolutionnaire

De l'incohérence à la cohérence administrative

Bilan et perspectives de la période révolutionnaire

La Constitution de l'an VIII

La réorganisation administrative

Le développement d'une justice administrative

## A. La philosophie révolutionnaire

**13.** Les conceptions révolutionnaires en matière d'organisation administrative reposent sur les principes de la séparation des autorités administratives et judiciaires, l'autonomie locale, le principe de la souveraineté de la loi et la reconnaissance de certains droits en faveur des citoyens.

**14.** Les bases de l'institution moderne de la justice française sont issues de la Révolution de 1789. C'est pourquoi, l'un des premiers grands principes posés par les Révolutionnaires est celui de la séparation des pouvoirs, appliqué aux pouvoirs exécutif et législatif mais également judiciaire et exécutif. En effet, la théorie classique de la séparation des pouvoirs distingue trois fonctions principales au sein des différents régimes politiques : la mission d'édiction des règles générales constitue la fonction législative ; la mission d'exécution de ces règles relève de la fonction exécutive ; et la mission de règlement des litiges constitue la fonction juridictionnelle.

Partant du constat que, dans le régime de la monarchie absolue, ces trois fonctions sont confondues et détenues par une seule et même personne (le roi), la théorie de la séparation des pouvoirs plaide pour que chacun d'entre eux soit exercé par des organes distincts, indépendants les uns des autres, tant par leur mode de désignation que par leur fonctionnement. Chacun de ces organes devient ainsi l'un des trois pouvoirs : le pouvoir législatif est exercé par des assemblées représentatives, le pouvoir exécutif est détenu par le chef de l'État et les membres du Gouvernement, le pouvoir judiciaire, enfin, revient aux juridictions<sup>1</sup>.

Cependant, sous l'Ancien régime, les parlements, qui rendaient la justice – mais et contrairement à aujourd'hui, n'adoptaient pas de lois –, empiétaient régulièrement sur l'action de l'administration royale ou s'étaient opposés à elle<sup>2</sup>. Les révolutionnaires craignaient donc que les corps judiciaires nouvellement créés reprennent, à l'encontre de la nouvelle administration mise en place, la tradition d'ingérence et d'opposition des parlements.

C'est pourquoi, ils ont tiré du principe de la séparation des pouvoirs, l'interdiction faite au pouvoir judiciaire de statuer sur les litiges dans lesquels l'administration est en cause. C'est ainsi que sera affirmé le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>3</sup>. La loi des 16-24 août

1. Selon Montesquieu (1689-1755) : « Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » (L'Esprit des Lois, 1748).

2. Un parlement doit en effet être considéré, sous l'Ancien Régime, comme une cour de justice d'appel qui rend la justice au nom du roi, dans un territoire délimité.

3. « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » (DDHC, art. 16).

1790, sur l'organisation judiciaire, à l'origine de la dualité des ordres de juridiction, posera effectivement le principe selon lequel les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Ainsi l'administration a été dotée progressivement d'organes et de juridictions qui lui sont propres dès la Révolution.

**15.** C'est également durant la période révolutionnaire que vont naître nombre de projets et de réalisations dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement des institutions locales, qui déterminent encore largement le statut des collectivités territoriales d'aujourd'hui. Toutefois, les réformes introduites durant cette période trouveront, en raison du contexte national et international troublé, peu l'occasion de s'appliquer.

Les communes, dont le statut est régi par le décret du 14 décembre 1789, sont ainsi constituées dans chaque bourg ou paroisse existant. Seront ainsi créées 44 000 municipalités baptisées officiellement « *communes* » en 1793, preuve que l'émiettement communal caractérisé par les 34 945 communes actuelles<sup>1</sup>, n'est pas une problématique propre à nos politiques publiques contemporaines mais bien un héritage de l'ordre ancien, bien antérieur celui-là de la Révolution française.

Les départements sont constitués sur la base d'anciennes divisions du territoire, et de façon à ce que leur dimension se révèle à peu près homogène après qu'eut été abandonné le projet de les organiser de façon géométrique<sup>2</sup>. Ils furent créés par la loi des 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 qui instaurèrent également leur découpage en districts<sup>3</sup> et cantons. Le décret du 26 février 1790 en a fixé le nombre à 83.

Ces textes consacrent également un principe d'uniformité exigeant que tous les Français soient soumis à une administration identique sur l'ensemble du territoire. Les administrations locales des communes, districts et départements doivent donc être régies par des règles similaires au nom du principe d'égalité devant la loi, défini par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (art. 6). C'est pourquoi, les communes et les départements se voient reconnaître des compétences propres, déduites de la nature du pouvoir local, et non plus seulement des compétences déléguées par l'État.

- 
1. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023 (Direction générale des collectivités territoriales, Bulletin d'information statistique (BIS), n° 172, mars 2023).
  2. Jacques-Guillaume Thouret, avocat et homme politique, dans le cadre du Comité de Constitution prévoyait l'institution de 80 départements, formant chacun un carré de 79,2 km de côté. Projet abandonné sur l'intervention de Mirabeau, député de l'Assemblée nationale constituante.
  3. Représentant le premier niveau de subdivision des départements de 1790 à 1795, le district sera remplacé par l'arrondissement en 1800.

Les communes ne sont chargées que de leur administration et ont la charge de la répartition de la contribution directe ; les départements peuvent délibérer sur tout ce qui intéresse l'ensemble du département, fixer tant les règles de l'administration que les moyens d'exécution et ordonner les travaux et la dépense de chaque année et d'en recevoir des comptes. Ces lois sont véritablement *révolutionnaires* et très en avance sur leur temps en instaurant le principe de l'élection : tous les administrateurs des communes, des districts et des départements sont élus. Seuls sont électeurs, cependant, les citoyens actifs. Les communes et les départements sont dirigés par trois catégories d'organes :

- un organe délibérant : le conseil général de notables pour les communes (qui règle les questions relatives aux impositions et aux biens), le conseil général pour le département ;
- un organe exécutif : pour les communes, le corps municipal de trois à vingt et un membres selon la taille démographique de la commune, qui est dirigé par un maire (qui rend compte de l'administration courante, gère les biens, répartit les contributions) ; pour les départements, le directoire de département qui est présidé par le président du conseil général (qui fait appliquer les décrets de l'Assemblée nationale et les décisions du conseil général) ;
- un représentant du roi également élu.

Les districts, en charge de leur propre administration, sont dirigés par une « *administration de district* » de douze membres élus par l'assemblée des électeurs du district réunis au chef-lieu de celui-ci.

Cette organisation administrative aura une application limitée dans le temps en raison notamment de l'absence de cohérence entre les divers niveaux de l'administration locale et également à cause de la trop grande autonomie acquise par ces mêmes institutions.

**16.** De cette période date, également, la conception de la souveraineté de la loi : parce qu'elle est l'expression du souverain, la loi ne peut mal faire. Ce principe a été expressément affirmé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en son article 6 : « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse [...]* ».

Ce jugement de valeur a entraîné trois conséquences : d'une part, le refus d'un contrôle de la loi étant assimilé à un crime de lèse-majesté, il n'existait donc pas de contrôle de constitutionnalité. D'autre part, si la loi est la norme la plus élevée dans l'ordre juridique, en conséquence tous les actes juridiques, y compris ceux de l'exécutif doivent lui être subordonnés. Enfin, il en résulte que la loi dispose d'un monopole dans la réglementation des situations juridiques, le règlement ne venant qu'exécuter les lois. Est ainsi instauré le « *légicentrisme* », la loi disposant d'une autorité indépassable et suprême, fondant l'État de droit.

**17.** Le dernier élément fondant l'idéologie révolutionnaire en matière d'organisation administrative est constitué par la reconnaissance de certains droits en faveur des citoyens, notamment celui de l'accès de tous à la fonction publique au nom du principe d'égalité<sup>1</sup>. L'article 6 de la DDHC proclame, ainsi que « [...] *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux [de la loi], sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Mais c'est le principe de l'élection des fonctionnaires qui prévaudra pendant toute la période révolutionnaire : cela concernera les administrateurs de département, de district, de commune, les magistrats et même certains ecclésiastiques.

Ces divers principes posés par les révolutionnaires trouvèrent cependant, difficilement leur application pratique.

## **B. De l'incohérence à la cohérence administrative**

**18.** La pratique révolutionnaire va manifester dans le domaine de l'organisation administrative une certaine incohérence. Celle-ci résulte d'abord de la succession rapide des régimes politiques. Les gouvernants n'ont pas le temps de mettre en place les institutions qu'ils ont créées que déjà un autre régime apparaît.

Cette incohérence résulte surtout des contradictions dans les principes révolutionnaires affirmés dans la Constitution du 3 septembre 1791, première constitution écrite de France incluant la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Rédigée par l'Assemblée nationale constituante (ou « *constituante* »), elle reflète les grandes idées de l'époque : le droit de vote, la souveraineté nationale, les limitations apportées à la monarchie, le débat sur l'existence d'une seconde chambre, la séparation des pouvoirs, la supériorité hiérarchique du Roi sur tous les autres agents publics.

Mais les révolutionnaires refusent de tirer les conséquences logiques des principes qu'ils proclament : les pouvoirs reconnus au roi, Louis XVI, en tant que chef de l'administration générale, et notamment le pouvoir d'annuler les actes des administrateurs contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur a adressés vont demeurer purement théoriques : les agents administratifs, dépendant du suffrage populaire, via l'élection, n'obéissent pas au Roi dont ils ne peuvent rien attendre, ni rien craindre. Cela s'est traduit par une situation d'anarchie où les ordres du pouvoir central ne sont plus exécutés. Le politique absorbe l'administratif.

---

1. Il s'agissait d'une réaction contre le statut des agents de la fonction publique existant à la fin de l'Ancien régime. En effet, les titulaires d'offices (les officiers) propriétaires de leurs charges, vénales et héréditaires, disposaient de multiples et importantes fonctions de l'administration générale, la justice, les finances et l'armée notamment. S'étaient ainsi formées de véritables dynasties, parfois plus préoccupées de leurs intérêts personnels que de ceux de l'État.