

CHAPITRE 1

À L'ÉCOLE DES LUMIÈRES : LE STATUT COMMUNAL DE LA RÉVOLUTION

Comme l'a montré l'historien allemand O. Hintze¹, à la différence de la période d'Ancien Régime durant laquelle l'organisation municipale résultait surtout des situations et des relations de fait, la Révolution pensait ce modèle et l'édifie à partir de positions théoriques et idéologiques. Objet de réflexion et de théorisation, la construction du modèle communal français se situait au cœur d'un projet politique dont il faut éclairer les fondements idéologiques, mais aussi le système de représentation du monde lui étant associé.

La Révolution inaugure une ère de refondation à laquelle n'échappent pas les institutions locales. Le statut communal créé en 1789 participe de ce processus. Bien que pour partie inspiré par

¹ Cité par E. García de Enterría, *Révolution française et administration contemporaine*, Paris, Economica, 1993 (traduction française), p. 111.

le *Mémoire sur les municipalités*² de Turgot, ministre de Louis XVI, ce statut entend rompre avec l'administration locale de l'Ancien Régime. Ainsi, à la diversité des formes institutionnelles locales sous la monarchie résultant de décisions ponctuelles, succède une uniformité statutaire des communes et des départements posée par des lois générales. Il faut remarquer que le projet révolutionnaire initial, présenté le 29 septembre 1789 par Thouret à la Constituante au nom du comité de constitution, allait bien plus loin dans la « rationalisation » des institutions locales, puisque les communes devaient disparaître en tant que telles. Seuls l'activisme et l'éloquence d'un Mirabeau soutenu par des parlementaires favorables à l'institution communale ont permis de créer les conditions d'un compromis qui sauva les communes.

La généalogie de ce statut démontre qu'une communauté d'inspiration a présidé à son instauration. En effet, Turgot, Thouret ou Mirabeau, comme de nombreux députés révolutionnaires, partageaient une même connaissance des idées des Lumières et en ont nourri leur action. D'autres fils des Lumières, et surtout Napoléon, ont modifié ce statut communal pour lui donner sa forme nodale dont nombre de traits perdurent aujourd'hui encore.

Nous nous attacherons donc à montrer, à travers les dispositions du statut communal tel qu'il résulte de la période d'intense créativité institutionnelle qui va de sa création en 1789 aux modifications napoléoniennes de l'an VIII, que la forte subordination de la commune en est la caractéristique majeure. Mais, au-delà du droit, il faudra rechercher les contours idéologiques et cognitifs de la représentation qui fonde cette subordination communale. À bien des égards, cette représentation pèse encore sur les relations que l'État français entretient avec les communes à la fin du XX^e siècle.

² Discuté avec ses disciples dont Condorcet, rédigé effectivement par Dupont de Nemours, le *Mémoire* représente la première formulation d'une « République » rationnelle qui inspirera plus tard Condorcet dans sa réflexion politique. Keith M. Baker « Condorcet ou la République de la raison » in F. Furet et M. Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, 1993, p. 225-255.

Cette stricte subordination de la commune à l'État se révèle à travers les grandes caractéristiques du statut communal qu'il faudra examiner successivement. Il s'agit de l'uniformité statutaire (1), des compétences et de la légitimité conférées aux communes ainsi que les formes de contrôle qu'elles subissent (2).

1. De la raison appliquée aux institutions locales : l'uniformité statutaire des communes

À l'instar du département, la commune constitue un enjeu central de la nouvelle division territoriale souhaitée par les révolutionnaires. À la Constituante, les débats sont vifs entre les tenants d'une quasi-suppression de la commune comme Thouret et les partisans de son maintien comme Mirabeau qui partage en l'occurrence la position de Turgot. L'uniformité statutaire des communes apparaît donc comme la forme principale du compromis. Néanmoins, l'instauration d'un même statut pour toutes les villes et les communautés villageoises exprime clairement une volonté de rupture avec l'Ancien Régime. Cette uniformité imposée au système institutionnel local traduit l'influence de principes politico-idéologiques tels que, entre autres, l'égalité et l'unité. Mais l'ensemble du processus est engagé au nom de la raison qui doit éclairer, par sa rigueur méthodique et sa puissance déductive, les conceptions que les hommes ont du monde.

Ainsi, à partir de la reconnaissance discutée puis de l'uniformisation des communes (1), nous en chercherons les fondements politico-idéologiques (2) et cognitifs (3).

1) De la reconnaissance discutée de la commune à son uniformisation statutaire

Face aux inégalités de l'ordre social et territorial, des projets de nouvelle division du royaume se font jour. Leurs promoteurs entendent à la fois fonder des institutions locales plus rationnelles et créer un nouveau système de représentation politique. Le projet du physiocrate Turgot en 1777 et celui du comité de constitution de 1789 ne reconnaissent pas la même place à la commune. Le statut que l'Assemblée constituante finit par voter les 14 et 22 décembre 1789 porte les signes du compromis qu'elle a réalisé

entre des positions opposées. Mais ces textes sont tous, certes à des niveaux de radicalité différents, traversés par la volonté de changer l'ordre socio-territorial établi.

a) *Le projet réformateur de Turgot*

Encyclopédiste et physiocrate, l'ancien intendant de Limoges devenu ministre de Louis XVI a proposé au roi un projet de réforme des institutions locales³ devant permettre la formation d'une « société parfaite ». Si le roi le rejeta, jugeant *a priori* « fâcheuses et douloureuses » les conséquences de son application, il continua d'inspirer, sous l'influence des anciens collaborateurs de Turgot, nombre de révolutionnaires de 1789. Le projet de Turgot propose un nouveau système d'administration territoriale et de représentation politique qui souhaite réduire les ordres, reconnaître les communes et associer les sujets au gouvernement. Acquis aux idées de progrès, ce contributeur à *L'Encyclopédie* percevait le péril encouru par la monarchie du fait de son inaptitude à se réformer. S'il est sans doute exagéré de penser, comme certains, que, suivi par le roi, il aurait pu « sauver la monarchie », son projet semble néanmoins inaugurer une ère nouvelle.

Au régime des ordres et des privilèges attachés aux personnes qui engendre une déliquescence de l'esprit public, Turgot proposa au roi de substituer un ordre territorial dans lequel les individus et les familles seraient liés « par un intérêt commun très évident, par la nécessité de connaître cet intérêt, de délibérer et de s'y conformer »⁴. Cet ordre territorial comprendrait, s'intégrant solidairement les uns

³ Le célèbre *Mémoire sur les municipalités* (1787) d'inspiration physiocratique, bien que rejeté par le roi, a inspiré l'action des successeurs de Turgot notamment Necker et a posé un certain nombre de principes novateurs en matière d'organisation du pouvoir communal. Il faut cependant signaler que, tout au long du XVIII^e siècle, des écrivains, des économistes ou des administrateurs exprimèrent l'idée qu'une nouvelle organisation territoriale était nécessaire. Parmi eux on compte Fénelon, Diderot ou le marquis d'Argenson, dont Turgot est, d'une certaine manière, l'héritier.

⁴ Turgot, *Mémoire*, p. 578 cité par E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 64.

dans les autres, d'abord les villages et les villes, puis les arrondissements, ensuite les provinces et, enfin, l'État. Chacun des niveaux devait être représenté dans l'échelon hiérarchique supérieur par voie de représentation élective. Ainsi donc la commune était reconnue par Turgot qui indiquait qu'elle devait se doter d'une organisation politique homogène. Cette administration communale devait rompre avec la centralisation absolutiste.

Sur l'organisation du village ou de la ville, le ministre de Louis XVI préconisa une rupture avec la pratique des offices et des « commissaires départis » en vertu de laquelle le pouvoir d'administrer échappait à la communauté. Il est favorable à une administration locale exercée par les habitants du lieu⁵. S'agit-il de tous les habitants ? Certes pas, Turgot entendait montrer que seule la propriété immobilière garantit un véritable intérêt aux affaires locales. Son orientation physiocratique l'amena à privilégier la propriété foncière dans les campagnes, sans toutefois exclure celle des maisons dans les villes. Il envisagea donc une démocratie censitaire. Elle préfigura le mode de désignation des titulaires du pouvoir communal, qui dominera jusqu'à l'instauration définitive du suffrage universel en 1848.

Chaque village était doté d'une assemblée de « citoyens entiers », propriétaires disposant du niveau minimum de richesse et dont le nombre de voix était proportionnel à la fortune détenue, désignant un président, un greffier et un député pour l'assemblée locale de rang supérieur. Cette autonomie de la désignation de ces trois « officiers » était réduite pour les « très grandes villes », pour lesquelles Turgot imaginait un pouvoir de nomination du Roi. On verra plus loin que cette perspective consistant à articuler les fonctions de l'État et celles de la commune à travers l'organisation municipale marquera fortement le municipalisme moderne. Ce système ne manquerait pas de présenter des avantages.

Un tel système devait permettre la participation à la fois directe des habitants propriétaires à la gestion des affaires locales et indirecte, par voie de représentation, aux attributions des arrondissements, des provinces et de l'État. Deux avantages devaient apparaître avec une

⁵ Selon le droit absolu *activae civitatis* ou droit de participer au gouvernement actif de la commune par elle-même.

telle organisation : d'une part une véritable adhésion des gens au mode de gouvernement et, d'autre part, la meilleure gestion de ses affaires par un État plus modeste se concentrant sur des fonctions de coordination et d'orientation générale.

Réduire la centralisation, introduire le principe électif et rationaliser l'ensemble du système administratif, ces objectifs ont été repris et évidemment reformulés par le rapport Thouret.

b) Le projet révolutionnaire du comité de constitution

Moins de trois mois après la prise de la Bastille et à peine plus d'un mois après l'abolition des privilèges, le comité de constitution présenta à l'Assemblée Constituante un projet « Sur la nouvelle division du royaume, le système de représentation nationale, l'organisation du corps législatif et l'éligibilité des citoyens aux fonctions publiques ». Ce texte, présenté le 29 septembre 1789 par Thouret et inspiré par la pensée de Sieyès, apparaît comme fondateur du nouveau régime politico-administratif. Une lecture attentive de ce rapport, particulièrement éclairante sur les sources d'inspiration du comité de constitution, révèle que la commune, au sens des communautés villageoises ou des villes disposant d'un pouvoir de décision sur leur territoire, disparaissait du système institutionnel envisagé.

La nouvelle organisation rappelle le système imbriqué projeté vingt-deux ans auparavant par Turgot. En effet, l'administration du royaume était conférée à des « assemblées administratives » élues par des « citoyens actifs », donc au suffrage censitaire, tant au niveau provincial – correspondant au département – qu'au niveau communal. Cette administration devait ainsi passer par la création d'institutions nouvelles. Il était prévu de découper de manière « géométrique » le territoire en circonscriptions départementales de superficie égale, elles-mêmes divisées en neuf communes de même grandeur. À chacun de ces niveaux, une assemblée était appelée à désigner une autorité exécutive dont la fonction principale consistait à exécuter la loi nationale. Cette administration élective et déconcentrée, réelle innovation du texte, s'explique à la fois par le profond rejet des administrateurs locaux du roi par les populations et par le libéralisme politique des auteurs redoutant un État trop puissant. Mais, il ne faut pas confondre cette « administration nouvelle manière » avec les municipalités.

En effet, les « municipalités » constituent « un second édifice politique après la nation » et non pas administratif. Dans le cadre d'un neuvième de département, il était prévu que les communautés villageoises et les villes élisent des représentants au conseil municipal représentant « une sorte de législature pour le petit état municipal » et un maire chargé de l'exécutif communal. Cette grande municipalité – la France devant n'en compter que 720 – était seule chargée des intérêts que Turgot reconnaissait aux communes. Ces dernières ne disposaient que de simples « agences », formées de 4 à 12 membres élus, et subordonnées à l'autorité municipale. Cette organisation, dont Mirabeau attaqua le « caractère impraticable », méconnaissait les anciennes institutions communales attachées à des territoires forgés par l'histoire au nom du nouvel esprit public inspiré par les Lumières.

c) Une solution de compromis comme acte de fondation de la commune moderne

Sous la pression de Mirabeau, subissant les récriminations des « noirs »⁶ et sans doute impressionnée par la vitalité de la « révolution municipale » de l'été 1789, l'Assemblée Constituante transigea devant un système pourtant célébré par ses laudateurs comme étant « aussi hardi dans sa conception que facile et simple dans son exécution »⁷. Elle retint l'organisation générale prévue par le comité mais préserva le niveau des anciennes communautés en instituant, dans l'article 7 du décret du 22 décembre 1789, « une municipalité en chaque ville, paroisse ou communauté de campagne ». Cette consécration législative permit la reconnaissance de près de 44000 communes contre 720 dans le projet Thouret. De cet élan municipaliste la France, a hérité des 36 000 communes qui animent aujourd'hui sa vie locale. Mais, et c'est un trait toujours actuel, la Constituante a créé un statut uniforme pour des communes aux situations très hétérogènes.

⁶ Il s'agit du nom donné aux aristocrates par les patriotes en raison « de la quantité de prêtres, d'évêques et autres personnes vêtues de noir » parmi eux. *Gazette Nationale ou le Moniteur Universel*, 28 au 29 octobre 1789, n° 79, p. 322.

⁷ *Ibid.* p. 321.

Ce choix de l'uniformité statutaire traduit une orientation politico-idéologique qui n'a pas cessé de présider aux relations entre l'État et les communes.

2) De l'uniformité statutaire des communes à ses fondements politico-idéologiques

Si le changement opéré a été moins radical que ne l'avaient souhaité Sieyès ou Thouret, il fut néanmoins conçu non dans la continuité mais dans l'opposition à la période antérieure. Ce changement s'inspirait des principes que les Lumières avaient posé comme fondamentaux et qui structurent encore notre droit public : les principes de légalité, d'unité, d'égalité et de centralité. C'est dans le rapport Thouret que s'exprime le mieux le nouvel esprit public qui a pu inspirer les institutions locales alors créées.

Après avoir abordé les raisons du changement opéré, nous tenterons de montrer quels ont été les principes qui en ont ordonné la mise en œuvre.

a) *Les raisons d'un changement : la commune dans la tourmente institutionnelle*

On le sait, la Révolution, s'attaquant à l'ordre politique, visait aussi l'ordre social. Les ordres abolis, il fallait que les institutions locales qui leur étaient liées le fussent aussi. Mais, à cette destruction, les révolutionnaires entendaient ajouter une construction, celle d'un nouvel ordre sociopolitique articulé sur les notions de nation et de représentation. Il s'agissait de bâtir ce nouvel édifice sur les décombres de l'ancien.

À une stratification sociale encore largement fondée sur la naissance, les révolutionnaires voulurent substituer une distribution des positions sociales selon le mérite. Ce critère méritocratique devait s'appliquer aussi aux fonctions politiques dont la désignation devait se faire entre les hommes « sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »⁸. Dès lors, la suppression des ordres induit celle de la division territoriale qui « les rappelant sans cesse peut offrir

⁸ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

la tentation et les moyens de les rétablir »⁹. A travers cet épisode, on mesure d'ailleurs que les institutions locales ont toujours à voir avec la hiérarchie sociale. L'égalité juridique posée par la déclaration des droits du 26 août 1789 constitue donc un facteur essentiel de ce changement local. Mais à l'égalité s'ajoute l'efficacité pour justifier la nécessité du changement.

Dans un espace unifié aux circonscriptions uniformes, la gestion des affaires publiques était présentée comme s'exerçant à la fois plus près des citoyens auxquels on conférerait le pouvoir d'élire leurs dirigeants et de manière plus conforme à la raison. Cette affirmation de l'égalité politique et de l'efficacité administrative ne pouvait se faire, selon le rapport Thouret, dans le cadre des vieilles communautés.

En effet, fonder le nouveau système d'organisation administrative sur les vieilles structures communales aurait représenté une double erreur. De par leur faiblesse ces institutions étaient, dans les campagnes, « à la merci des seigneurs, des curés ou de quelques notables » et, dans les villes, « dominées par le crédit des principaux citoyens ». En conséquence « l'unique moyen pour émanciper l'autorité communale est de la distribuer en plus grandes masses »¹⁰. Cette exigence politique correspondait à un impératif administratif dans la mesure où, « plus puissants » et « moins nombreux », ces nouveaux corps politiques « pourraient devenir utiles sous une infinité de rapports publics »¹¹ à la différence des vieilles communautés, de taille trop réduite. On peut ainsi constater que les débats contemporains sur l'optimum de taille des communes sont loin d'être nouveaux.

Si la Constituante n'a pas supprimé la commune comme l'y engageait le comité, elle a tout de même inscrit son action dans l'orientation idéologique définie par ce dernier. Cet édifice institutionnel local s'inscrit dans l'élaboration d'un nouvel ordre national et représentatif.

⁹ *Le Moniteur Universel*, n° 79, p. 321.

¹⁰ *Le Moniteur Universel*, n° 65, p. 266.

¹¹ Indéniablement pensée dans l'abstraction par Sieyès, la nation aurait, selon certains, une origine lointaine liée aux communautés de base. M. Bourjol, « Rupture révolutionnaire en France : la Commune, Société de citoyens », *La commune, l'État et le droit*, Paris, LGDJ, 1990.

À cet ensemble fragmenté, constitué de multiples privilèges attachés tant aux personnes qu'aux territoires, que constitue le royaume, la Révolution a substitué un espace abstrait où la loi s'applique uniformément et où la citoyenneté et l'égalité des droits s'affirment : la nation¹². Cette entité politique nationale s'impose à toutes les autres ; elle est souveraine. Cette souveraineté, jusqu'à réservée au seul monarque, est ainsi transférée, par le processus révolutionnaire, à la nation. Cette souveraineté s'exprime par la loi qui est faite par les représentants des citoyens réunis en « corps législatif ». Cette représentation constitue le deuxième grand fondement du nouvel ordre politique.

En effet, la nouvelle division territoriale a aussi et, peut-être surtout, pour objet de constituer la base d'un système permettant « d'établir une représentation exactement proportionnelle entre toutes les parties du royaume »¹³ lors de l'élection des députés. Cette égalité de représentation s'accompagne d'une unité de représentation puisque « les représentants nommés à l'assemblée nationale ne pourraient être regardés comme les représentants d'un département particulier mais de tous les départements, c'est-à-dire de la Nation entière »¹⁴.

Ce nouvel ordre politique, dont dépendent profondément le statut communal et son caractère uniforme, passe par la loi.

b) L'uniformité statutaire des communes et le principe de légalité

Avec la Révolution, la conception rousseauiste de la loi va s'imposer et induire l'uniformité statutaire des communes.

Le principe de légalité signifie ici que seuls les députés sont autorisés à élaborer la loi qui devient, à la faveur de la Révolution

¹² Indéniablement pensée dans l'abstraction par Sieyès, la nation aurait, selon certains, une origine lointaine liée aux communautés de base. M. Bourjol, « Rupture révolutionnaire en France : la Commune, Société de citoyens », *La commune, l'État et le droit*, Paris, LGDJ, 1990.

¹³ Rapport Thouret, *op. cit.*, p. 265.

¹⁴ *Le Moniteur Universel*, n° 79, *op. cit.*, p. 321.

et à la différence de l'Ancien Régime, la principale source du droit. En effet, la monarchie absolue était caractérisée par le pouvoir arbitraire et la domination du monarque dont les droits inaliénables de l'homme et de la raison exigeaient la suppression. Comme la raison, à laquelle les hommes ont naturellement accès, il existe, selon les Lumières, « des droits intangibles attachés à la personne humaine »¹⁵. Leur respect nécessite la loi car, pour sortir de l'arbitraire, les hommes doivent se soumettre sans exception à des lois impersonnelles devant lesquelles ils sont tous égaux. La loi permet aussi de concilier l'idéal de l'unité de l'État et l'aspiration à la liberté et à l'égalité des individus.

La loi, selon Rousseau, représente « la plus sublime des institutions humaines », notamment parce qu'elle seule permet de concilier la liberté individuelle et l'exercice de la nécessaire autorité en collectivité. Elle rappelle d'abord qu'il n'est de pouvoir que délégué. Mais, surtout, par le « contrat social » dont elle procède, elle exprime la volonté générale, celle de tous et de chacun à la fois. De la sorte, en acceptant la loi, l'individu ayant conclu un pacte avec tous les autres n'obéit pourtant qu'à lui même¹⁶. L'individu, naturellement libre, peut, dans ces conditions, accepter le pouvoir qui n'est légitime que parce qu'il est subordonné à la loi. La loi, expression de la volonté générale, possède la souveraineté. C'est dans le cadre national que la Révolution entendra mettre en œuvre ce principe de légalité. Le rapport du comité de constitution s'inquiéta d'ailleurs d'un possible déclin de « l'exactitude et de l'uniformité dans le régime exécutif » qui aurait pu faire « dégénérer la Nation en démocratie dans l'intérieur des provinces »¹⁷.

¹⁵ E. Cassirer, *op. cit.* p. 247.

¹⁶ « Chacun se donnant à tous ne se donne à personne ; et comme il n'y a pas un associé sur lequel on acquiert le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd et plus de force pour conserver ce qu'on a ». J. J. Rousseau, *Le Contrat social*, livre I, chapitre 6. Nous verrons plus loin qu'il s'agit d'un obstacle sur lequel a buté la pensée politique.

¹⁷ Rapport Thouret, *op. cit.*, p. 265.

Ce principe contribue à l'uniformité statutaire des communes.

Cette loi qui ne « connaît pas d'autorité supérieure »¹⁸ « doit être la même pour tous »¹⁹. Si ce penchant unificateur et égalitariste de la loi révolutionnaire s'explique dans le court terme par une réaction à l'Ancien Régime, il a fondé le principe d'« identité institutionnelle »²⁰ qui a été appliqué aux collectivités territoriales jusque très récemment encore. En finir avec les privilèges territoriaux semblait imposer fort logiquement l'uniformité statutaire des nouvelles collectivités créées. Il reste que ce prisme uniformisant a, bien après sa mise en œuvre, durablement figé la forme institutionnelle des communes.

Mais il est loin d'en être le seul facteur explicatif. Le principe d'unité est à ranger dans cette catégorie.

c) De l'unité nationale à l'uniformité statutaire des communes

Si la quête de l'unité fut une préoccupation constante de la monarchie, la Révolution en a fait un objectif majeur. Ce souci unitaire imprégna le rapport Thouret qui mit au premier plan l'unité de la nation fondée sur la triple unité de la représentation, de l'espace et des modalités d'application de la loi. Cette unité nationale justifiait aussi l'uniformité statutaire des communes.

Cette unité fut conçue de manière abstraite à travers cette entité nouvelle qu'était la nation. Cet espace politique neuf, à la fois égalitaire et rationnel, se substitua à l'espace traditionnel du royaume marqué par les privilèges et construit par l'histoire. Unifier le pays passait par la suppression des anciennes administrations²¹ provinciales et locales, vecteurs de particularismes rétrogrades, et leur remplacement par de nouvelles institutions tant locales que nationales. Le programme

¹⁸ Article 2 de la Section I du Chapitre I du Titre III de la constitution du 3 septembre 1791.

¹⁹ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

²⁰ L. Favoreu, « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités territoriales », *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, p. 19.

²¹ Décret du 22/12/89.

était donc clair ; il s'agissait de « créer et organiser en entier un nouveau corps politique et élever sur une base commune le double édifice de la représentation nationale et de l'administration provinciale et communale »²². Cette édification passait par l'uniformité qui imposait une même organisation municipale à toutes les communes. On sait qu'une inspiration similaire présida à la création des départements²³, même si les frontières provinciales furent aussi prises en compte pour le découpage des quatre-vingts circonscriptions créées. Cette uniformisation fut l'objet des critiques virulentes des contre-révolutionnaires qui, de Burke²⁴ à Bonald, et de Maistre²⁵ jusqu'à Maurras²⁶, stigmatisèrent l'abstraction, l'impersonnalité et l'uniformité des institutions. Ces traits, présents dans l'institution communale instaurée par la Révolution, préexistaient dans la conception du monde dominante chez les penseurs des Lumières.

Très vite, l'unité du royaume s'est accompagnée de son indivisibilité. Cette association unité-indivisibilité a ensuite été appliquée à la République par la constitution montagnarde de 1793 et demeure encore un principe fondamental du droit des collectivités locales. Elle a constitué une référence centrale pour tous les défenseurs sourcilleux du centralisme qui se sont toujours opposés en son nom à l'émancipation des communes et à la diversification de leur statut.

De l'unité nationale à l'uniformité statutaire des communes, la conjonction historique apparaît indéniable.

²² *Le Moniteur Universel*, n° 79, *op. cit.*, p. 321.

²³ M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1989.

²⁴ E. Burke, *Réflexions sur la Révolution de France*, Paris, Nouvelle Librairie Nationale, 1912 (traduction française).

²⁵ J. de Maistre, *Considérations sur la France. Essai sur le principe générateur des Constitutions politiques*, Paris, Complexe, 1988.

²⁶ C. Maurras, *L'ordre et le désordre. Les idées positives et la Révolution*, Paris, Éditions Self, 1948.

d) *La conjonction historique de l'unité nationale et de l'uniformité statutaire des communes : la prégnance de l'égalité*

Tout le nouvel édifice national tendait à « éteindre l'esprit de province qui n'est qu'un esprit individuel ; ramener à l'unité politique tous les membres de l'État et en subordonner les parties au grand tout national »²⁷. La lutte contre les particularismes que la Terreur accentua jusqu'à la caricature fit partie du projet révolutionnaire. La souveraineté et l'unité nationales conjuguant leurs effets impliquèrent une uniformisation administrative des collectivités territoriales et leur subordination. C'en était bien fini des libertés et autres privilèges accordés par une monarchie présentée comme inconséquente aux collectivités. La loi, égale pour tous et uniformément appliquée, conjuguée au caractère unitaire de la nation, commandait en raison l'uniformité statutaire des communes.

Mais le nouvel ordre politique posait aussi, à travers l'uniformité statutaire des communes, le principe d'égalité.

C'est au nom de l'égalité des droits que la Révolution fut faite et l'on sait combien cette valeur fut célébrée par la rhétorique et la mythologie révolutionnaires. Avant de voir comment Tocqueville a pu attribuer à la passion égalitaire des français l'origine de la centralisation, et donc de la faiblesse de l'autonomie communale, nous nous attacherons à définir ce principe égalitaire et à examiner dans quelle mesure il fut lié à l'uniformité statutaire des communes.

Si l'égalité se définit souvent comme un sentiment, elle relève aussi de la raison. Comme sentiment, l'égalité renvoie au sentiment d'appartenance et de ressemblance qui peut exister dans une communauté. Comme idée rationnelle, l'égalité est liée à la quantification et peut être approchée par l'exemple de l'enfant qui apprend à compter des objets. Cette opération se déroule en deux temps. D'abord, l'enfant doit être capable de mettre à l'écart les

²⁷ *Le Moniteur universel*, n° 79, *op. cit.*, p. 321.

propriétés sensorielles des objets pour n'en retenir que les contours et un tout, c'est-à-dire leur aspect unitaire. Ensuite, il doit procéder à l'égalisation de ces unités, abstraites de leur existence, pour les faire émerger dans le monde des nombres et des idées. L'égalité comme résultat d'une opération d'égalisation ou d'isonomie présuppose l'existence d'une totalité dans laquelle elle peut se constituer. Cette totalité implique une limite ou une frontière qui définit un « en dedans » où le rapport d'égalité peut fonctionner et exclue un « en dehors » où règnent « le barbare, le non égal, l'illimité »²⁸. Cette frontière est fixée par une loi, de telle sorte que « l'acte fondateur de l'égalité est un acte législateur »²⁹. Le rapport Thouret témoigne du lien étroit qui existe entre l'égalité et l'isonomie. En effet, confrontés à la réalisation de l'égalité de représentation des différentes parties du royaume, les membres du comité préconisèrent un découpage « géométrique » du territoire national.

On conçoit mieux la relation étroite qui lie le projet politique égalitaire, la loi et l'espace national. À contrario, on mesure mieux le caractère secondaire de la commune par rapport à cette entité politique de référence, porteuse de tant de promesses, qu'est la nation. L'uniformité du statut des communes répondait, comme on l'a dit, à une volonté égalitaire en vertu de laquelle les citoyens des différentes localités devaient avoir un égal accès à la gestion de leurs « affaires particulières ». Mais, à cette préoccupation égalitaire, s'ajoutait le projet de mettre fin à l'habit d'Arlequin des institutions locales de l'Ancien Régime pour y substituer un costume fonctionnel, uniformément constitué de petits carreaux identiques. E. Burke³⁰ verra dans cette volonté uniformisatrice le triomphe d'une rationalité abstraite qui ne se soucie pas des circonstances concrètes et détruit, avec un orgueil coupable et stupide, les institutions que l'histoire a rendues naturelles, c'est-à-dire admises et adaptées.

²⁸ L. Sfez, *L'égalité*, Paris, PUF, QSG, 1989, p. 11.

²⁹ *Ibid.*, p. 10.

³⁰ E. Burke, *op. cit.*.

Tocqueville, qui voyait dans l'égalité la clef pour comprendre l'évolution du système politico-administratif français, n'était pas loin de partager cet avis.

Pour Tocqueville, c'est dans l'égalité que se situent non seulement l'origine de l'uniformité statutaire des communes mais, au-delà, celle de leur dépendance par rapport à l'État. Cette dépendance qui prend la forme de la centralisation s'est développée, selon Tocqueville, sous l'Ancien Régime, s'est renforcée avec la Révolution et présente de réelles menaces.

Pour Tocqueville, on le sait, le processus centralisateur ne naît pas avec la Révolution mais sous l'Ancien Régime³¹. Déjà engagé sous le règne de Louis XIV avec, notamment, la création du corps des intendants du roi, ce processus correspondait à une nationalisation de la monarchie dans la cadre duquel, déjà, les élites commençaient à être captées par le centre tout comme l'aristocratie par Versailles. Selon Tocqueville, comme pour Barante, cette centralisation monarchique étouffant certains parlements régionaux contribua à diffuser l'idée d'égalité dans la société française. En effet, en atteignant ces lieux d'institutionnalisation des privilèges, la centralisation rencontrait et confortait à la fois le désir égalitaire d'une grande partie de la bourgeoisie. À cet égard, la centralisation fit le lit de la Révolution, comme Tocqueville entendit le montrer dans le chapitre intitulé « Comment une grande révolution administrative avait précédé la révolution politique »³² de *L'Ancien Régime et la Révolution*.

S'il plongeait certaines de ses racines dans l'administration du royaume, le projet révolutionnaire était néanmoins, évidemment, d'une singulière nouveauté. Plus qu'un changement politique, les révolutionnaires, selon Tocqueville, entendaient transformer la

³¹ Cette idée qu'il développe dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, I, p. 236, in *Œuvres complètes* sous la direction de J.-P. Mayer, Paris, Gallimard, 1967 n'est pas nouvelle puisque Prosper de Barante (1782-1866), l'une des grandes figures intellectuelles du parti libéral durant la Restauration et la Monarchie de Juillet, la développa dans *Des communes et de l'aristocratie* en 1821.

³² A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime...*, I, p. 236 in J.-P. Mayer, *op. cit.*

structure sociale. Et, contrairement à la doctrine jacobine du « gouvernement révolutionnaire »³³ en vertu de laquelle ce pouvoir exacerbé devait être transitoire, la nouvelle structure sociale mise en place par la Révolution impliquait un pouvoir administratif fort, universel et permanent³⁴. Ainsi, pour Tocqueville, le ressort de ce pouvoir n'était à chercher ni dans « l'œuvre de l'égoïsme servie par un génie » c'est-à-dire dans la seule action de Napoléon comme le pensait Taine³⁵, ni dans une quelconque domination de classe dont on trouvera la référence dans des analyses ultérieures se réclamant de la tradition marxiste³⁶. Non, pour lui, la « puissance nouvelle est sortie comme d'elle-même des ruines que la Révolution a faites »³⁷. En effet, en abolissant au nom de l'égalité la vieille hiérarchie sociale fondée sur les privilèges et les pouvoirs intermédiaires, la Révolution a engendré une dynamique dans laquelle « tous les pouvoirs semblent accourir d'eux-mêmes vers le centre », où « ils s'accumulent avec une rapidité surprenante et l'État atteint tout d'un coup les extrêmes limites de sa force »³⁸. Cette croissance de l'État est entamée au XIX^e siècle durant lequel l'état civil, la bienfaisance ou l'éducation, traditionnellement assurés par l'Église ou les fondations seigneuriales, deviennent des services administratifs.

³³ La Convention décréta que « le gouvernement de la France *serait* révolutionnaire jusqu'à la paix ».

³⁴ Ce dont rendent bien compte ces phrases de Tocqueville : « Quand on vit la Révolution renverser à la fois toutes les institutions et tous les usages qui avaient jusque là maintenu une hiérarchie dans la société et retenu les hommes dans la règle, on put croire que son résultat serait de détruire, non seulement un ordre particulier de société mais tout ordre ; non tel gouvernement mais la puissance sociale elle-même ; et l'on put juger que son naturel était essentiellement anarchique. Et pourtant j'ose dire que ce n'était là qu'une apparence ».

³⁵ H. Taine, *Les origines de la France contemporaine*, IX, p.142.

³⁶ J. Godechot, *Les institutions françaises sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1968.

³⁷ A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime ...*, I, p. 85 in J.-P. Mayer, *op.cit.*

³⁸ A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, II, p. 299.

Puis, confirmant ainsi la prévision tocquevillienne, elle s'amplifie au XX^e siècle avec l'apparition de l'État providence et sa cinquantaine de fonctions ministérielles. Elle s'accompagne d'un laminage des pouvoirs secondaires. Là encore, l'idée d'égalité sociale et politique qui s'exprime par une « haine mortelle [...] contre les moindres privilèges »³⁹ interdit culturellement la constitution de pouvoirs intermédiaires que le dogme de la volonté générale condamne politiquement.

Mais, la même passion égalitaire associée à une dynamique propre aux sociétés démocratiques induit non seulement une concentration du pouvoir mais aussi « une centralisation de toutes les inégalités au niveau supérieur de l'État »⁴⁰. Associant l'égalité et le despotisme, les institutions nées de la Révolution produisent une société caractérisée par la montée de l'individualisme. Cette tendance est encouragée par le centralisme politique et administratif qui « retire au citoyen toute passion commune, tout besoin mutuel, toute nécessité de s'entendre, toute occasion d'agir ensemble »⁴¹. Ce type d'évolution menace la citoyenneté dans la mesure où le despotisme subtil d'un appareil gouvernemental de plus en plus rationalisé peut s'exercer, voire se développer, sans les entraves constituées par les structures communautaires traditionnelles supprimées au nom de l'égalité.

Face à ce péril des sociétés démocratiques, la conviction de Tocqueville est faite : il faut reconnaître les libertés locales et notamment communales car « c'est dans la commune que réside l'énergie d'un peuple libre ; les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science »⁴². Force est de constater que ce vibrant plaidoyer ne sera pas réellement entendu

³⁹ *Ibid.*, p. 302.

⁴⁰ A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, cité par E. García de Enterría, *op.cit.*, p. 40.

⁴¹ A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime...*, cité par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, Paris, Le livre de poche, 1996, p. 75.

⁴² *Ibid.*, p. 74.

par les libéraux au pouvoir puisqu'il faudra attendre un ministre socialiste, près d'un siècle et demi plus tard, pour que la commune profite de la décentralisation.

On sait ce que l'analyse de Tocqueville doit à son ascendance aristocratique et son goût des pouvoirs intermédiaires n'est pas sans rappeler aussi le profit que la noblesse tirait des parlements provinciaux. Mais, au-delà des intérêts conscients ou pas, l'intuition est forte et le propos solidement argumenté. Cette congruence de la centralisation et de l'aspiration à l'égalité apparaît historiquement fondée. Signalons pour terminer que si la centralisation s'est accompagnée de l'uniformisation statutaire des communes, elle n'en est pas la cause majeure. L'État centralisé tend à concevoir, dans une rationalité politico-administrative, sa propre périphérie sur un mode uniforme. En effet, sa subordination apparaît facilitée par une uniformité statutaire qui permet de normaliser les procédures et les structures de contrôle. Mais, en la matière, l'important est moins dans l'uniformité du statut que dans l'effectivité du contrôle que nous examinerons plus loin. Ces principes politico-idéologiques qui contribuent à expliquer l'uniformisation statutaire des communes s'inscrivent dans des formes cognitives véhiculées par les Lumières et souvent empruntées aux sciences de l'époque.

Voyons comment, en matière communale et depuis la Révolution, la raison est censée guider l'action des hommes.

3) Au nom des Lumières de la raison ou les fondements cognitifs de l'uniformité statutaire des communes

Les principes de changement, de légalité, d'unité ou d'égalité, ils trouvent tous leurs fondements cognitifs dans la conception du monde des Lumières. Examinons cette filiation cognitive qui place la raison au cœur de cet ensemble.

a) *La raison commande le changement*

Entendant rompre avec la tradition et sa légitimation religieuse, les révolutionnaires doivent proposer une nouvelle *weltanschauung*. Ils la trouvent dans la représentation d'un monde gouverné par une

raison immanente ainsi que le montrent les sciences physiques de l'époque. Ils peuvent dès lors traduire la société entière au « tribunal de la raison » et envisager de reconstruire rationnellement le monde sociopolitique.

Le projet politique de changement s'inscrit donc dans un bouleversement des représentations opéré par la philosophie des Lumières au XVIII^e siècle. Ce siècle est traversé par une énergie, une force par laquelle les hommes croient accéder à la connaissance du monde et d'eux-mêmes : la raison. Cette raison n'est plus celle des « vérités éternelles » du XVII^e siècle qui devait s'articuler à la raison divine. Non, elle s'est émancipée de cette dépendance et entend éclairer le monde sans se soumettre à un *a priori* transcendantal. Cette émancipation, essentielle sur le fond, résulte en partie d'un changement de démarche dans la science physique.

Avec Descartes, Malebranche, Spinoza ou Leibniz, le raisonnement était dominé par la déduction ; il s'agissait de partir de principes, d'axiomes ou de définitions abstraits pour atteindre, par des démonstrations en chaîne, l'explication des faits particuliers. D'une cause première découlait rigoureusement, c'est-à-dire par la médiation de la démonstration, la chaîne du connaissable. Cette démarche scientifique est formellement proche de la tendance philosophique à construire des « systèmes »⁴³ à partir de « l'idée première d'un être suprême ».

Avec Newton, le monde des phénomènes s'impose. Il faut les saisir par l'expérience et l'observation et, seulement ensuite, rechercher la forme mathématique qu'ils recèlent pour enfin accéder à la loi explicative générale. Newton, s'il recourt aussi, bien sûr, à la déduction, entend poser la démarche inductive comme nécessaire à toute production scientifique. Dès lors, c'est dans le

⁴³ Ce qui amènera Condillac dans *Le traité des systèmes* à distinguer « l'esprit de système » qui bâtit à partir d'un dogme et « l'esprit systématique » qui recherche systématiquement à relier le « monde positif » et le « monde rationnel », in E. Cassirer, *La philosophie des Lumières*, Paris, Fayard, 1970 (traduction française), p. 42.

monde qui se déroule sous nos yeux qu'il faut chercher les manifestations concrètes de la raison et non dans une vérité révélée. Loin d'exclure nécessairement la théologie et la religion, la physique du XVIII^e siècle et la conception du monde qu'elle véhicule se construisent néanmoins contre elles.

Le XVIII^e siècle rompt ainsi avec la conception en quelque sorte patrimoniale de la raison du siècle précédent dans laquelle on puise la vérité comme dans un trésor. Il s'agit, au contraire, de la concevoir comme une énergie qui conduit à découvrir la vérité dans une sorte de quête permanente de l'explication scientifique qu'il faut appliquer aussi à la société.

E. Cassirer a écrit que la raison a « le pouvoir de lier et de délier »⁴⁴. Elle lie les phénomènes dans les formes mais, surtout, elle délie l'esprit des « vérités toutes faites » issues de l'autorité, de la tradition ou de la religion. De ce fait, « la société est assignée au tribunal de la raison, interrogée sur la légitimité de ses titres, sur les fondements de sa vérité et de sa validité »⁴⁵. C'est donc devant ce tribunal que les révolutionnaires traduisent les institutions d'Ancien Régime, parmi lesquelles les institutions locales. Le verdict est sans appel : il faut détruire pour reconstruire, non pas ré-former mais re-former.

En effet, ces institutions constituent un ensemble hétéroclite, inégalitaire, et décadent – « les débris incohérents de l'ancienne monarchie »⁴⁶ – dont la corruption la plus importante consiste à n'avoir pas été élaborées en vertu de la raison. L'empire que la raison exerce sur les hommes ne peut souffrir l'existence de tels reliquats, qui sont autant d'entraves. Il faut porter sur ces institutions « au plus haut degré les lumières et l'esprit public, c'est-

⁴⁴ E. Cassirer, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁵ E. Cassirer, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁶ *Gazette nationale...*, n° 79, *op. cit.*, p. 321.

à-dire la véritable force et la véritable puissance »⁴⁷. Détruire, la raison le commande ; construire, la raison l'ordonne.

En effet, les hommes partageant tous l'exercice de la raison, abattre des institutions imposées par la tradition et l'autorité constitue une restauration légitime de l'ordre rationnel du monde. À cette restauration rationnelle, ni la société ni l'État ne sauraient échapper et la reconstruction doit s'opérer dans la transparence. De Hobbes à Rousseau, n'a-t-on pas tenté de concevoir une explication rationnelle de la genèse de l'État ? La méthode employée consistait à considérer l'État, mais aussi les organes locaux, comme des « corps » qu'il fallait recomposer à partir des volontés particulières. Ces dernières, unités de base des « corps » politiques, s'accordaient dans le cadre d'un contrat pour constituer l'État. Dans ce procès de décomposition-recomposition, la démarche analytique, propre aux sciences de la nature, est appliquée au monde social.

Exigence éthique en même temps que nécessité rationnelle, la destruction-reconstruction des institutions s'impose et nécessite la loi.

b) La raison et la loi ou la légalité rationnelle du monde

La légalité juridico-politique que le nouvel ordre instaure et applique au statut communal n'est-elle pas la « traduction »⁴⁸ de la légalité du monde physique⁴⁹ ?

Si Newton, à la différence des physiciens du XVII^e siècle, réhabilite le fait et la démarche inductive, c'est parce qu'il postule l'existence, dans le monde empirique, de formes mathématiquement

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Au sens où l'entend B. Latour dans *La science en action*, Paris, La découverte, 1989.

⁴⁹ Hypothèse envisagée par V. Dilthey, *Théorie des conceptions du monde*, L. Souzin, trad, Paris, 1946, par B. Groethuyssen dans *Philosophie de la Révolution française*, Gonthier, Paris, 1956 et par O. Ruelle, « Le légicentrisme républicain », F. Furet et M. Ozouf (dir.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, Gallimard, 1993, p. 441-471.

saisissables, véritables expressions de lois générales. Il présuppose donc « l'ordre et la légalité parfaite »⁵⁰ du monde des phénomènes. La soumission du réel – dans sa totalité et dans sa diversité – à des règles générales établies par la démarche scientifique, voilà l'ambition nomothétique de la raison. D'ailleurs, Montesquieu ne nourrit-il pas un même projet nomothétique quand, dans *L'Esprit des Lois*, il se propose d'étudier « les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses » dans le domaine des régimes politiques principalement ?

La loi est investie par les révolutionnaires d'une mission rationalisatrice. Dans l'incohérence du vieux monde, la tâche du législateur concevant une nouvelle organisation administrative est « difficile », « effrayante par la nouveauté et la hardiesse du plan, l'immensité des détails et une foule de difficultés physiques et morales »⁵¹. Seul « le génie de la liberté », c'est-à-dire la raison, « pouvait ne pas les trouver invincibles »⁵². De cette quête difficile mais inéluctable de la raison parmi les linéaments du monde, la loi doit être le produit. Peu de lois ont autant que les décrets des 14 et 22 décembre 1789 représenté cette tentative de reconstruction rationnelle du monde.

De la même manière que la loi physique englobe à la fois le singulier et l'universel, la loi politique s'applique à chacun de manière impersonnelle. Comme l'attraction universelle, elle tend vers l'unité.

c) *L'unité et la raison ou l'unité rationnelle du monde*

La construction abstraite de l'unité nationale par Sieyès et les révolutionnaires rappelle, en bien des points, l'unité du monde physique que Newton établit avec sa loi de l'attraction universelle.

Quand, remaniant les puissantes contributions théoriques de Kepler et de Galilée et inventant le calcul infinitésimal, Newton parvient à établir sa fameuse loi de l'attraction universelle, il consacre le triomphe de l'esprit analytique moderne. Par cette formule

⁵⁰ E. Cassirer, *op. cit.* p. 43.

⁵¹ *Gazette Nationale...*, n° 79, *op. cit.*, p. 321.

⁵² *Idem.*

« cosmologique », « il soumet la totalité du réel à une règle unique »⁵³. Tous les phénomènes sont ainsi « unifiés » sous l'empire de cette loi universelle.

L'impact socioculturel de cette découverte est immense. Relayée de toute part, notamment par les auteurs de L'Encyclopédie, elle influence considérablement la structure cognitive que les hommes vont appliquer au monde, y compris au monde social.

Cette conception unitaire habite les textes révolutionnaires. Ainsi, tant le régime représentatif que l'organisation territoriale témoignent de cette construction unitaire qui dans « un mouvement uniforme fait arriver la représentation nationale au corps législatif »⁵⁴.

Tout comme la l'attraction gouverne l'univers, la loi politique gouverne la nation selon le principe d'égalité.

d) La raison et l'égalité : une égalité abstraite

Comme dans le monde physique, l'égalité politique passe par la légalité. En effet, en établissant, par la loi de l'attraction universelle, que l'ensemble du monde physique est soumis à une règle unique, Newton pose non seulement un principe d'unité mais aussi, d'une certaine manière, un principe d'égalité entre les objets le constituant. À l'échelle de la société, la loi d'inspiration rousseauiste, à la foi générale et impersonnelle, doit s'appliquer, avec la régularité de la loi physique, au monde politique qu'ainsi elle unifie et égalise. L'application d'une règle unique, de nature nécessairement abstraite, à des « réalités » concrètement très différentes, constitue l'un des fondements cognitifs de la conception du monde des Lumières. On sait qu'il a marqué durablement le statut des communes françaises. L'idée qu'un traitement égal de situations inégales pouvait susciter un surcroît d'inégalité⁵⁵ était sans doute trop en contradiction avec

⁵³ E. Cassirer, *op. cit.*, p. 44.

⁵⁴ Rapport Thouret, *op. cit.*, p. 255.

⁵⁵ Cette idée est présente d'abord dans la critique marxiste de l'égalité formelle par les socialistes, notamment à partir de 1848 – J. Donzelot, *L'invention du social*, Paris, Fayard, 1984, et théorisée ensuite par J. Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987 (traduction française).

l'orientation idéologique et la vision unitaire, voire universaliste, du monde qui prévalaient à l'époque et comptent encore aujourd'hui.

À l'issue de ces développements relatifs à l'uniformité statutaire des communes, trait saillant de l'organisation communale française depuis deux siècles, il est possible d'en proposer la synthèse suivante.

4) L'esquisse d'une synthèse : de l'uniformité statutaire à ses fondements politico-idéologiques et cognitifs.

En partant des dispositions juridiques, nous avons tenté d'établir, par la recherche de relations de congruence, la nature des fondements politico-idéologiques et cognitifs de l'uniformité statutaire des communes. Cette recherche est évidemment fondée sur l'hypothèse, généralement admise, que l'action des hommes dépend de leurs représentations. En effet, ce que nous avons appelé les « fondements politico-idéologiques et cognitifs » de l'uniformité statutaire des communes correspond à une partie de la représentation qui oriente les relations entre l'État et les communes.

À travers le seul trait de l'uniformité statutaire, on voit se dessiner une représentation très cohérente au niveau politique et idéologique et caractérisable sur le plan cognitif.

a) *La cohérence politico-idéologique de la représentation fondant l'uniformité statutaire des communes*

Le statut des collectivités locales doit être changé profondément : le principe de changement occupe donc une place centrale. Ce changement passe par la loi, norme impersonnelle et générale qui exprime la souveraineté de cette entité abstraite qu'est la nation. Cette loi définit un intérêt général transcendant – rousseauisme oblige – et s'applique, de manière égale, dans un espace unitaire : la nation. Il se produit un effet de renforcement de ces principes les uns après les autres. Une telle dynamique débouche sur une représentation que l'on peut qualifier de hiérarchique dans la mesure où elle subordonne la commune à l'État.

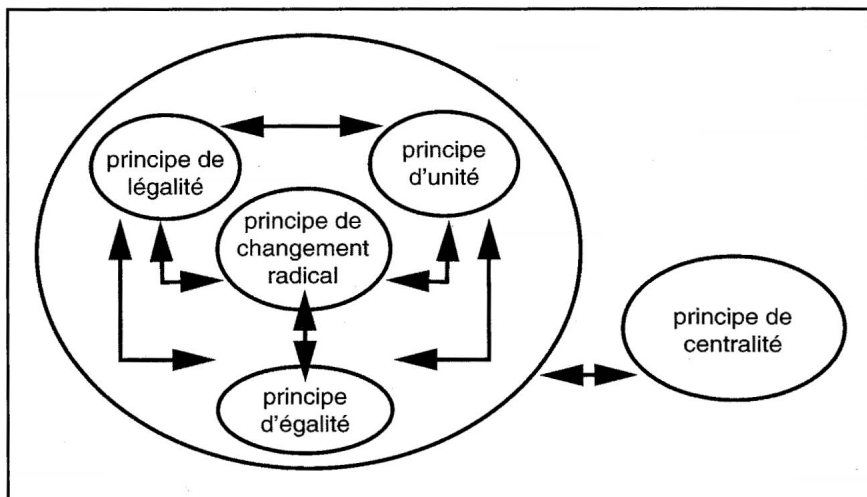


Figure 4 : La cohérence « jacobine » de la représentation des relations État-communes

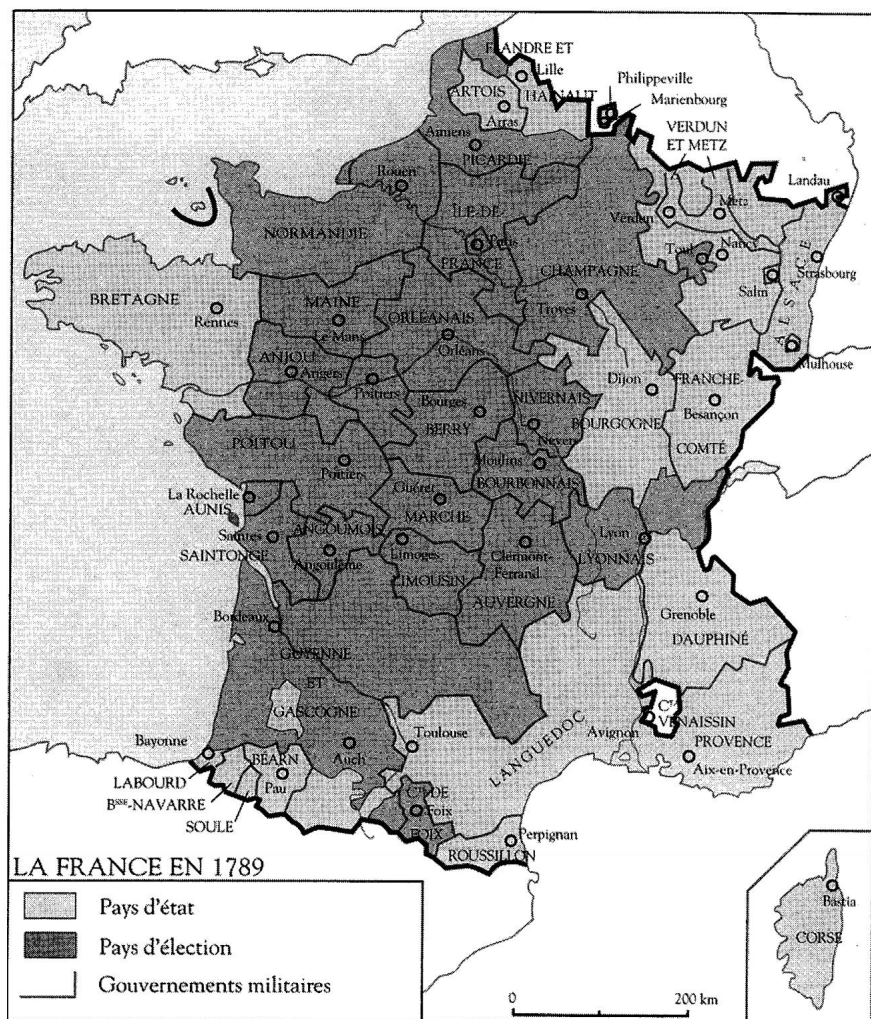
Examinons la nature cognitive de la représentation associée à l'uniformité statutaire.

b) La nature cognitive de la représentation associée à l'uniformité statutaire des communes

Elle apparaît nettement à la lecture des textes et peut-être succinctement caractérisée. L'utilisation permanente d'adjectifs renvoyant à une conception « mathématique » du monde par les textes révolutionnaires sur l'organisation territoriale, apparaît particulièrement significative. Ainsi est-il question de « proportionnalité », de « part égale et fixe », de « part de députation », de « bases », de multiples nombres « sept cent vingt, quatre-vingts, vingt-sept, [...] » de fractions correspondantes ; bref, il s'agit de cette « division mathématique presque idéale » que critiqua Mirabeau.

La carte des circonscriptions administratives que les hommes de 1789 entendent substituer aux « débris incohérents de l'ancienne monarchie » illustre bien cette volonté de « prescrire un ordre simple et immuable » et « déterminer avec précision »⁵⁶ l'ordre politique des choses.

⁵⁶ *Gazette nationale...*, n° 65 et n° 79, *op. cit.*, p. 265-266 et p. 321-322.

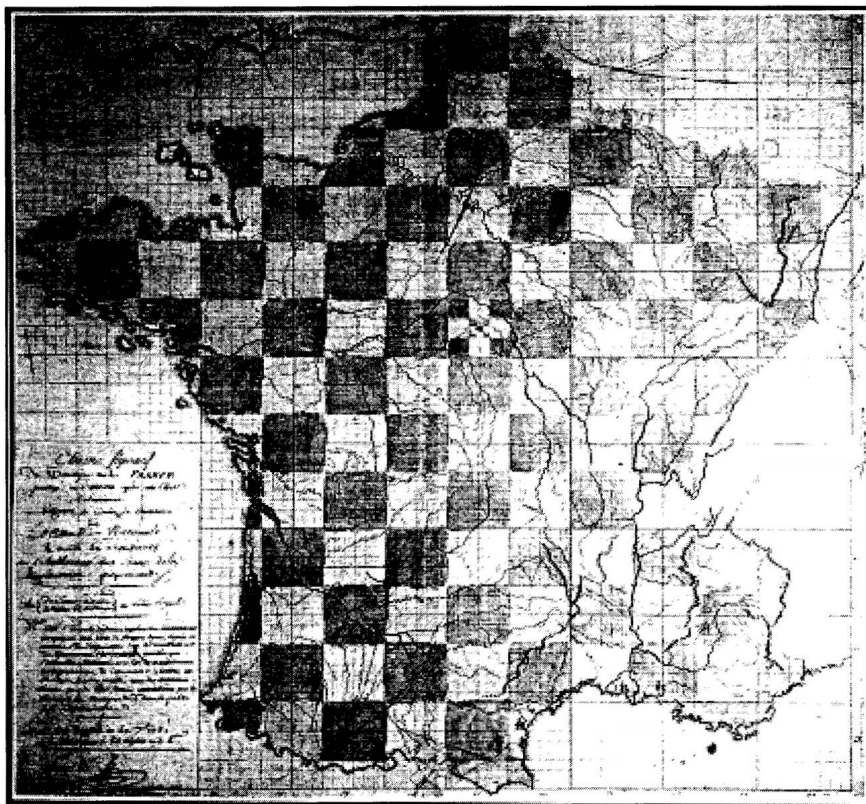


Carte n° 1 : Les circonscriptions administratives d'Ancien Régime

On en aura une illustration avec les cartes⁵⁷ qui figurent à la page suivante. Sur le modèle de la physique newtonienne se structure

⁵⁷ Extraites de P. Deyon, *L'État face au pouvoir local*, éd. locales de France, 1996, p. 108-109.

une représentation du monde politico-institutionnel. Elle peut-être caractérisée comme rationnelle sur le mode du XVIII^e siècle, déterministe selon Laplace⁵⁸, voire mécaniste.



Carte n° 2 : Le projet de découpage « géométrique » du rapport Thouret

⁵⁸ Physicien d'envergure, Laplace a inventé, pour décrire l'ordre du monde, la figure métaphorique d'un « démon » auquel il a laissé son nom. E. Morin le décrit ainsi : « L'ordre souverain des lois de la nature est absolu et immuable. le désordre en est exclu, de toujours, à jamais. Seule l'infirmité de notre entendement nous interdit de concevoir dans sa plénitude l'universel, impeccable, inaltérable, irrévocable déterminisme. Mais un démon, comme l'avait imaginé Laplace, capable d'observer tout l'univers à un instant donné et en connaissant les lois serait capable de reconstituer tous les événements passés et d'en prédire les événements futurs », *La Méthode*, t. 1, *La Nature de la Nature*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 3.

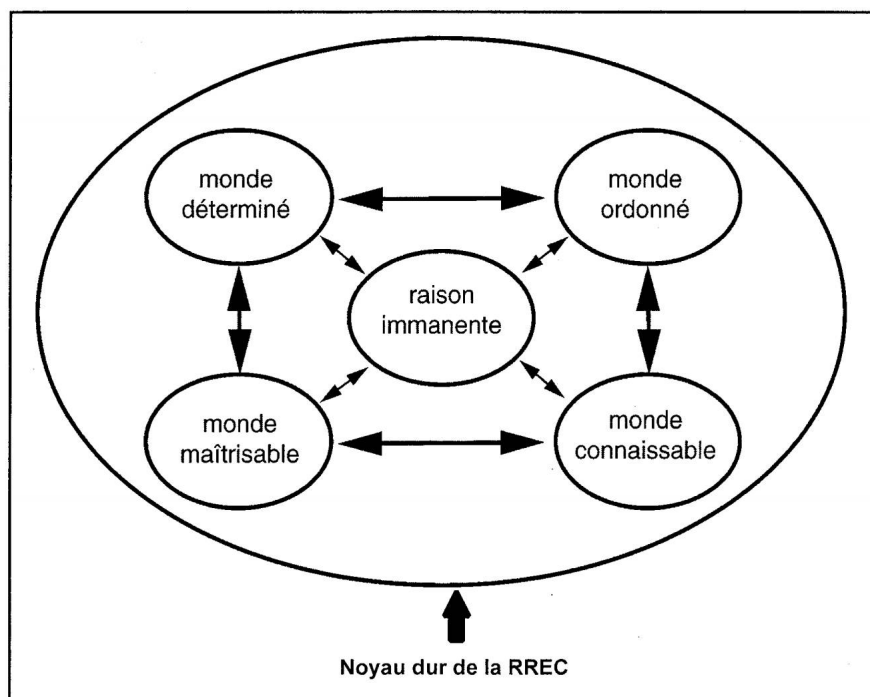


Figure 5 : La nature cognitive de la RREC liée à l'uniformité statutaire

Après l'uniformité statutaire des communes, il faut examiner les compétences et le type de légitimité conférés aux communes dans le modèle communal révolutionnaire napoléonien.

2. D'une reconnaissance politique à une subordination administrative : les compétences, la légitimité et le contrôle des communes dans le modèle révolutionnaire napoléonien.

Sur le plan des compétences, une inspiration voisine semble guider les textes qui, du *Mémoire* de Turgot jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, contribuent à installer le modèle communal. Mais, il en va tout autrement du type de légitimité conféré à la commune et du contrôle qu'elle subit, à propos desquels une nette différence apparaît entre la construction des hommes de 1789 et les modifications opérées par Napoléon Bonaparte. Nous examinerons ces trois composantes du statut communal à travers les textes utilisés

jusqu'ici, auxquels il faut ajouter le rapport que Daunou a fait devant le Tribunat à propos de la loi du 28 pluviôse (1). En partant des dispositions juridiques, nous tenterons à nouveau de mettre en lumière, les fondements à la fois politico-idéologiques (2) et cognitifs (3) de la représentation fondant ces relations État-communes.

- 1) Des compétences assez stables mais une légitimité et un contrôle évoluant dans le temps

Il faut distinguer, parmi ces compétences, celles qui sont propres à la commune et celles qui lui sont déléguées par l'État et constater que la légitimité, plutôt de nature politique en 1789, tend à se polariser sur le domaine administratif.

a) Des compétences propres aux compétences déléguées : une certaine stabilité

Si de Turgot à la Constituante l'orientation semble la même, les choses évoluent un peu avec la loi du 28 pluviôse de l'an VIII.

Dans le cadre d'une conception associationniste de la communauté locale qu'il partage avec les encyclopédistes, il définit un village comme « essentiellement composé d'un certain nombre de familles qui possèdent les maisons qui le forment et les terres qui en dépendent »⁵⁹. Ainsi, à l'image de l'administration paroissiale exercée par le prêtre et revêtant les découpages territoriaux de cette dernière, les communes doivent se doter d'une « administration politique » dans les « affaires particulières » où les habitants ont « un intérêt commun ».

Correspondant à des « fonctions simples », ces affaires relèvent de l'ordre privé, familial ou quasi domestique et nécessitent « des soins [...] à peu près de la nature de ceux que chacun prend volontiers

⁵⁹ Turgot, *Mémoire*, p. 581, cité par E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 65. Cette définition est proche de celle proposée par *L'Encyclopédie* selon laquelle une commune est « une espèce de société que les habitants ou bourgeois d'un même lieu contractent entre eux par la permission de leur seigneur, au moyen de laquelle ils forment tous ensemble un corps, ont droit de s'« assembler et délibérer sur leurs affaires communes », *L'Encyclopédie*, t. 3, 1753.

soi-même pour gouverner son propre bien »⁶⁰. Ces fonctions n'étant pas de nature véritablement politique, il ne s'agit pas d'ôter à l'État quelque chose qui lui est propre, mais plutôt d'une dévolution de tâches qui ne lui incombent pas. Turgot va même jusqu'à préciser la nature exacte des compétences spécifiques de la commune. Il s'agit de la « répartition des impositions », de l'entretien des ouvrages publics, de la « police des pauvres et de leur soulagement » et enfin des relations avec les autres villages associés, notamment pour ce qui concerne les « grands travaux publics », dans le cadre de l'arrondissement.

Le rapport Thouret entend créer, on l'a vu, un échelon municipal correspondant à un neuvième de département, et c'est à ce niveau qu'il prévoit de transférer les compétences suivantes : « la police municipale, la sûreté, la salubrité, la régie et l'emploi des revenus municipaux, les dépenses locales, la petite voirie des rues, les projets d'embellissement, etc. »⁶¹. Comme l'indique aussi le comité, le régime municipal « se borne au soin des affaires particulières et pour ainsi dire privées de chaque ressort municipal »⁶².

La loi du 28 pluviôse reprend ce critère dans son article XV, qui dispose que le conseil municipal délibère sur « les besoins particuliers et locaux de la municipalité »⁶³.

Si, contrairement au rapport du comité de constitution, elle réhabilite les anciennes communautés, la Constituante leur attribue le même type de compétences, défini par les « intérêts locaux ». De même, comme le texte antérieur, elle distingue dans l'article 49 du décret du 14 décembre 1789 les compétences qui sont « propres au pouvoir municipal » de celles qui relèvent de « l'Administration générale de l'État » et qui sont « déléguées par elle aux municipalités ». Cette distinction, qui est reprise par la loi napoléonienne du 28 pluviôse de l'an VIII, va définitivement marquer le modèle communal français.

⁶⁰ Turgot, *op. cit.*, p. 67.

⁶¹ Rapport Thouret, *op. cit.*, p. 266.

⁶² *Idem.*

⁶³ *Gazette Nationale ou le Moniteur Universel*, an VIII, p. 568.

Avant d'être reconnues par le droit positif, ces compétences ont été évoquées par le comité de constitution de 1789. Ce dernier distingue les assemblées administratives ayant une fonction d'administration d'État, y compris au niveau communal et les municipalités correspondant au « second édifice politique après le grand édifice national ». Néanmoins, et ce point apparaît très important, le maire, autorité exécutive de la municipalité, élu directement par les citoyens actifs, est chargé non seulement de « l'expédition des affaires particulières du ressort de la municipalité », mais aussi « du maintien des règlements généraux ».

On voit ainsi se dessiner la figure du maire, chargé du pouvoir exécutif de l'institution communale et investi des compétences étatiques, qui prévaut aujourd'hui encore.

Mais, cette distinction entre les compétences propres et les compétences déléguées pose la question centrale de leur hiérarchisation. Entre la commune comme entité politique et la commune comme circonscription électorale, les hommes de 1789 ont établi un semblant d'équilibre que le Consulat, puis l'Empire, vont rompre au profit de l'État. Le type de légitimité accordé à la commune a, en conséquence, évolué.

b) Le type de légitimité et le contrôle de l'institution communale : vers une minoration qualitative

Il faut distinguer une légitimité politique locale reconnue à la commune par les textes de 1789 et la légitimité essentiellement administrative que les régimes bonapartistes lui ont accordée. Elles s'accompagnent toutes deux d'un contrôle de l'État différent.

Selon Turgot, la commune investie de fonctions quasi domestiques n'a pas de véritable légitimité politique. Néanmoins, ainsi que nous l'avons vu, il prévoit une élection au suffrage censitaire des « officiers municipaux », sauf dans les « très grandes villes », où le roi dispose d'un pouvoir de nomination des responsables.

Le rapport Thouret va plus loin dans la reconnaissance d'un réel « pouvoir municipal » puisqu'il entend créer une « constitution municipale » pour « le petit état municipal », dont il précise qu'il

forme un « tout ». Ces municipalités ont « une consistance utile et respectable », y compris sur le plan politique. On peut donc parler d'une légitimité politique locale qui est confirmée par l'élection au suffrage censitaire aussi bien des membres du conseil municipal que du maire. Aucune nomination par l'État n'est prévue.

S'inspirant du rapport Thouret, la Constituante reconnaît le « pouvoir municipal » tant dans ses compétences que par l'élection des responsables communaux dont elle prévoit un contrôle qui s'avérera défaillant.

Lors des débats parlementaires de 1789 est évoquée la nécessité de soumettre les municipalités à « l'inspection et à la surveillance des corps administratifs ». Ces dispositions, reprises par les décrets de 1789, ont du mal à être concrètement appliquées en raison notamment de l'élection et de la collégialité des « corps administratifs ». Ainsi, les compétences déléguées par l'État à la commune ne sont l'objet ni d'un encadrement hiérarchique ni d'un contrôle juridique effectifs de leur exercice. Cette organisation se traduit par une certaine « dissolution de l'État » car les nouveaux élus municipaux soumettent l'exécution des ordres et des règlements nationaux à leurs propres délibérations et volontés.

Ce constat amène le constituant de 1791 à prévoir que les « officiers municipaux » élus « sont tenus de suivre certaines règles fixées par la loi dans l'exercice des fonctions tant municipales que déléguées ». Il s'agit en fait d'introduire le contrôle hiérarchique et la tutelle administrative⁶⁴. La reprise en mains par l'État du pouvoir central se poursuivra avec les Jacobins et surtout les régimes napoléoniens.

Avec la loi du 28 pluviôse an VIII (le 17 février 1800), l'organisation administrative locale est durablement modifiée. La commune n'échappe pas à cette rationalisation administrative qui crée la fonction préfectorale. Les maires et leurs adjoints deviennent des administrateurs locaux. À ce titre, ils viennent compléter, à la suite du ministre, du préfet et du

⁶⁴ Qui n'est certes pas nouvelle puisqu'on estime qu'elle fut initiée aux XI^e-XII^e siècles.

sous-préfet, une véritable ligne hiérarchique. Elle a été pensée en application d'un principe d'organisation administrative essentiel : la séparation entre les fonctions actives d'administration dévolues à des agents individuels ou des organes monocratiques et les fonctions délibérantes et consultatives attribuées aux assemblées ou organes collégiaux. Exerçant dans une circonscription territoriale dotée d'une administration locale, ces agents actifs – le Préfet, le Sous-préfet et le Maire – en sont les organes directs en même temps qu'ils appartiennent à l'administration d'État. Rompant avec l'épisode de délégation de 1789, le nouveau mode d'administration territoriale attribue aux seuls agents individuels relevant du ministère de l'Intérieur la fonction d'exécution des lois et règlements dans chaque circonscription. Ainsi le maire, nommé par le premier consul pour les villes de plus de 5000 habitants et par le préfet pour les autres, à l'image du préfet dans le département, est-il à la fois agent de l'État et chef de l'exécutif de la collectivité communale. La subordination des communes aux ministères était d'ailleurs expressément prévue par l'article 59 de la constitution de l'an VIII.

À cela s'ajoute la suppression du principe électif du conseil municipal remplacée par la désignation préfectorale de leurs membres. Il faudra attendre la Monarchie de Juillet pour qu'une loi de 1831 rétablisse l'élection, par un collège électoral restreint, des seuls conseillers municipaux.

De plus, le conseil municipal, réuni pour une session unique annuelle de quinze jours, ne disposait que de fonctions limitées : la gestion patrimoniale et l'entretien des biens communaux, et « la délibération sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité »⁶⁵.

Il s'agit d'un refus de reconnaître le caractère originaire et exclusif du pouvoir municipal pour conférer à la commune une simple légitimité administrative dans le cadre d'un contrôle protéiforme.

⁶⁵ E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 247.

Devenu fonctionnaire le maire, et la commune à travers lui, subissent une telle subordination que l'on peut parler d'une véritable substitution de pouvoir.

Nommé par le pouvoir exécutif, le maire est aussi révocable de manière discrétionnaire. Le Consulat et l'Empire ne manquent pas d'exercer ce pouvoir comme le feront les régimes qui lui succéderont jusqu'à la III^e République. Si le caractère antidémocratique de telles procédures est avéré, il ne doit pas vraiment surprendre dans une époque profondément marquée par les « épurations » qu'ont subies les « officiers municipaux » sous la Terreur jacobine et la réaction thermidorienne qui suivit.

Nommé et révoqué au besoin, le maire est aussi tenu de prêter serment de fidélité au chef de l'État. Cette prestation de serment, dont l'usage remonte à 1789⁶⁶, se double alors d'un contrôle tatillon par le préfet de la régularité et de l'ostentation avec lesquelles le maire doit confirmer son allégeance. Il est fréquent de voir des maires rappelés à l'ordre de cette subordination symbolique. Ainsi, tel maire se voit adresser, par le préfet, l'injonction suivante : « C'est à vous, monsieur le maire, qu'il appartient de présenter à vos administrés les moyens de manifester ces sentiments dignes du héros qui nous gouverne [...]. Je vous prie de me rendre compte des mesures que vous aurez prises à ce sujet »⁶⁷.

Ainsi donc, nommé, assermenté, révocable, le maire est sous la surveillance étroite et permanente du préfet. Il subit son contrôle hiérarchique pour tout ce qui relève des compétences déléguées par l'État, c'est-à-dire que le représentant de l'État possède à son égard la faculté d'instruire, d'annuler et de réformer ses décisions. Mais, à ce contrôle hiérarchique s'ajoute le contrôle des actes et des

⁶⁶ En 1789, le maire jure « de maintenir de tout son pouvoir la Constitution, d'être fidèle à la Nation, à la Loi et au Roi, et de bien remplir ses fonctions ». En 1792, il assure « d'être fidèle à la Nation, de maintenir de tout son pouvoir la liberté, l'égalité et de mourir à son poste ».

⁶⁷ Cité par A. Chandernagor, *Les maires de France, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Fayard, 1993, p. 84-85.

délibérations de l'institution communale concernant ses compétences propres. Le préfet peut donc annuler l'exécution d'un arrêté municipal pour des motifs d'opportunité. Cependant, il était possible de concevoir un contrôle plus contraignant encore. Et, croyant constater que ce contrôle local du préfet n'avait pas interdit le retour « de presque toutes les coutumes féodales »⁶⁸, Thiers proposa, sans succès, à l'occasion de la loi municipale de 1837, d'imposer le contrôle des « bureaux parisiens », confirmant de la sorte le diagnostic de Fouché selon lequel « la monarchie s'est couchée dans le lit de napoléon »⁶⁹.

Mais quelles sont les sources politico-idéologiques de ces dispositions juridiques du statut des communes ?

2) De l'origine politico-idéologique du régime des compétences et du type de légitimité accordés aux communes

Il convient de distinguer ici deux combinaisons compétences-légitimité des communes : une combinaison mise en œuvre par les décrets de 1789 et puis une autre, qui apparaît progressivement pour se stabiliser avec la loi du 28 pluviôse an VIII. Si la première relève d'une inspiration libérale, la seconde semble fondée sur une conception plus étatiste.

a) *Les fondements libéraux de la combinaison compétences-légitimité communales mise en œuvre en 1789*

Les décrets de décembre 1789 organisent la suprématie de la nation sur les communes mais rejettent la toute puissance de l'État. Cette suprématie de la nation se fonde principalement sur les principes de légalité et d'unité. Quant à la limitation du pouvoir de l'État, elle s'enracine dans le principe libéral de l'autosuffisance de la société.

Les principes de légalité et d'unité semblent commander cette suprématie.

⁶⁸ A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 81.

⁶⁹ García de Enterría, *op. cit.*, p. 68

La loi, expression de la souveraineté, est faite par les seuls représentants de la nation. Elle a, comme nous l'avons vu, vocation à être uniformément appliquée sur le territoire national. Cette double souveraineté de la nation et de la loi induit une stricte limitation des compétences des communes, qui ne sauraient disposer d'un quelconque pouvoir législatif. D'autre part, la légitimité politique de la commune ne peut être que seconde. Une claire subordination des communes à la nation en découle logiquement. La même conséquence peut être tirée du principe d'unité.

Cet ensemble national, parce que la loi s'y applique uniformément, est uni. Ce thème de l'unité, qui doit beaucoup au contexte de « forteresse assiégée » de la France révolutionnaire, implique aussi que les communes ne disposent ni d'une forte autonomie ni d'une vraie légitimité.

Mais cette subordination à la nation ne signifie pas la toute puissance de l'État dont se méfient des révolutionnaires marqués par le libéralisme.

L'élection d'« assemblées administratives », la délégation sans contrôle de compétences aux communes témoignent de cette crainte d'un État, d'une administration par trop puissants. Le rejet très vif des intendants et de la centralisation monarchique contribue à expliquer cette position qui a aussi des fondements idéologiques dans le principe d'autosuffisance de la société. Voyons successivement la signification de ce principe, et ses répercussions sur l'État.

Comme l'a écrit Montesquieu, le but de la Constitution est « non la gloire de l'État, mais la liberté du citoyen ». Dans cette perspective, les lois doivent avoir pour objet de rendre possible le libre épanouissement des membres de la société. Dans cette conception en vertu de laquelle « l'utilisation de la raison de chacun laissée à elle-même conduit à l'ordre »⁷⁰, la société est autosuffisante et la concurrence permet l'optimum social. Cette orientation inspire L'Encyclopédie, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, mais aussi les décrets de 1789.

⁷⁰ E. García de Enterría, *op. cit.*, p.14.

Une telle conception induit des conséquences institutionnelles.

Cette « évidence » se traduit concrètement par la limitation du rôle de l'État au triptyque « lois, tribunaux, ordre public ». Les lois générales doivent garantir les libertés. Les tribunaux règlent les conflits entre deux libertés contraires en décidant la manière dont il convient d'appliquer la loi. L'État assure l'ordre à l'intérieur par le soutien apporté à la loi et aux jugements et à l'extérieur contre les autres communautés. Cette épure d'« État minimalitaire »⁷¹, si elle inspire indéniablement l'œuvre institutionnelle des révolutionnaires, n'a pas trouvé de véritable concrétisation en France.

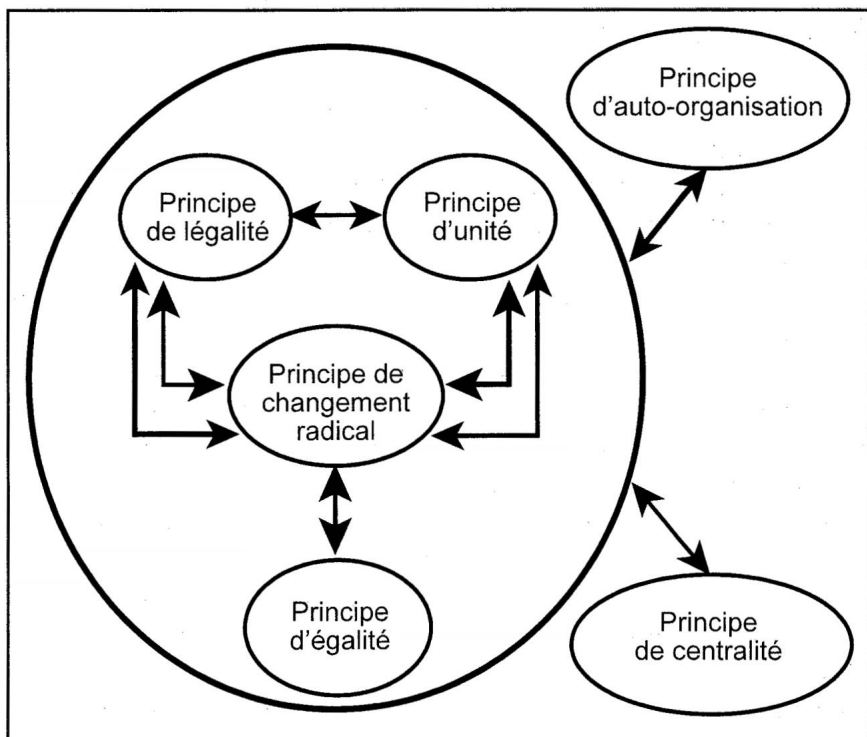


Figure 6 : L'inspection libéralo-révolutionnaire du modèle communal (compétences légitimité contrôle)

⁷¹ Selon l'expression utilisée par M. Prélot et G. Lescuyer à propos de la pensée de B. Constant, *Histoire des idées politiques*, Paris, Dalloz, 1980, p. 451.

En effet, comme l'indique B. Badie, reprenant les travaux de S. Rokkan sur la dynamique de la création des États, la société française est une société à État fort qui valorise l'intérêt public, l'institution plutôt que les élites et les ressources étatiques plutôt que les intérêts privés⁷². Dans ce genre de configurations socio-historiques, l'administration se développe jusqu'à occuper un espace social et politique bien plus étendu que celui que lui assignent les théories libérales. L'échec de l'application du décret du 12 décembre 1789 et l'organisation de l'étroite tutelle que subiront les communes illustrent, dans une certaine mesure, la défaite de cette philosophie de l'auto-organisation de la société.

À cet échec, le génie administratif de Napoléon n'est pas étranger, comme le montre l'étude des fondements idéologiques de la seconde combinaison compétences légitimité communales.

b) L'orientation étatiste de la combinaison compétences légitimité définie par la loi du 28 pluviôse an VIII

Comme l'a montré Tocqueville, la centralisation naît sous l'Ancien Régime et, après une brève occultation entre 1789 et 1791, elle retrouve et conforte son influence. Napoléon, en créant les préfets, renoue avec la tradition des intendants et des commissaires départis. Mais, doublement marqué par les Lumières d'une part et par la culture militaire d'autre part, il va perfectionner ce système administratif qui va atteindre, avec lui, son apogée. Selon lui, la rationalisation de l'organisation politico-administrative doit passer par l'application du principe militaire de l'unité de commandement. On peut parler alors d'un mode de relation hiérarchique entre l'État central et les communes, qui perdure encore.

En effet, S. Rokkan⁷³ a montré que la construction de l'État peut se réaliser de manière polycéphale, comme en Allemagne, avec le

⁷² B. Badie, *Le développement politique*, Economica, 1984, p. 153 et s.

⁷³ S. Rokkan, « Cities, States and Nations, a Dimension Model for Study of Contrasts in Development » in S. Eisenstadt, S. Rokkan, ed., *Building and nations*, t.1, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.

modèle fédéral, ou monocéphale, comme en France, en application du schéma unitaire. L'État français constitue même, selon B. Badie et P. Birnbaum, le type idéal de l'État unitaire centralisé⁷⁴. Plus qu'ailleurs, le centre pèse concrètement et symboliquement sur tout le territoire. D'ailleurs, le statut particulier de la ville de Paris souligne la place et le rôle très singuliers de la capitale dans l'espace national. Ville des révolutions, il est vrai, donc ville redoutée par les pouvoirs établis, Paris représente ce lien focal où se sont concentrées les capacités à penser le monde nouveau et à partir duquel peuvent rayonner les lumières de la raison.

Toute disposition juridique s'inscrit dans un arrière-fond idéologique, mais aussi cognitif.

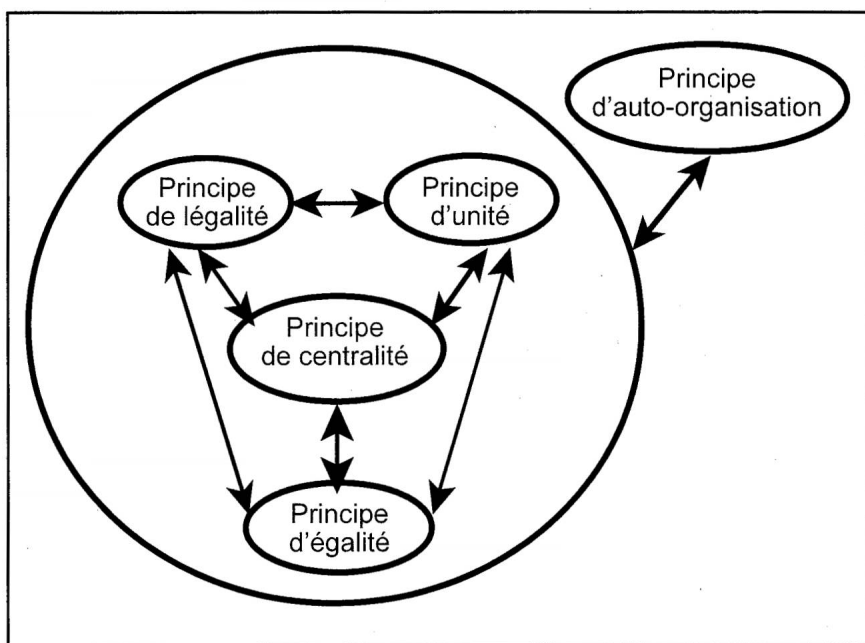


Figure 7 : La cohérence idéologique de la représentation des relations État-communes (RREC 1) révolutionnaire napoléonienne

⁷⁴ B. Badie, P. Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset-Le livre de poche, 1982, p. 173 et B. Badie « Formes et transformations des communautés politiques », in M. Grawitz et J. Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, t. 1, PUF, 1985.

3) Les fondements cognitifs du régime des compétences et du type de légitimité accordés aux communes

La vision du monde qui autorise le modèle de 1789 n'est pas la même que celle du système centralisé de l'an VIII.

a) *La conception sous-jacente au modèle de 1789*

Il s'agit d'une sorte de naturalisation de l'ordre social conforme à l'idéal rationnel de l'époque et en plein accord avec la pensée économique naissante autour d'A. Smith. Mais, par quel cheminement cette idéologie en vient-elle à inspirer l'organisation communale à la fin du XVIII^e siècle ?

Dans des pages d'une rare profondeur⁷⁵, J.-P. Dupuy propose des éléments de réponse. Selon lui, avec le passage de l'*universitas* à la *societas* au XIII^e siècle en Europe, les représentations individualistes apparaissent. Elles distinguent l'individu du corps social. Ce mouvement, qui est aussi celui par lequel « la politique s'émancipe de la religion », s'intensifie à partir du XVI^e siècle. Dès lors, puisque décidément on part de l'individu pour expliquer la société, il faut expliquer le lien social, et ce sans en faire la « manifestation d'un ordre divin ».

La réponse est claire : « Il faut poser l'auto-institution et l'auto-régulation de la société ». Aux XVII^e et XVIII^e siècles, les penseurs politiques « de Hobbes à Rousseau en passant par Grotius, Pufendorf, Locke et maints autres » vont tenter de penser cette auto-institution du social par des philosophies du contrat. Ces dernières oscillent entre un « contrat d'association » à la Rousseau et « un fait brut de soumission » à la Hobbes. Dupuy précise qu'avec le despotisme, la conception du type Hobbes s'imposait alors que la critique du despotisme renvoie à la conception à la Rousseau. Dans ce dernier cas, une interrogation perdure : « qu'est-ce qui oblige les hommes à s'associer ? ». La réponse de Rousseau préfigure celle que les économistes proposeront plus tard puisque « c'est la conscience que les hommes ont que leur intérêt propre coïncide avec l'intérêt collectif qui les fait s'engager librement dans

⁷⁵ J.-P. Dupuy, « Mimesis et morphogenèse », *Ordres et désordres, Enquête sur un nouveau paradigme*, Paris, Seuil, 1990 (2^e édition), p. 164-167.

l'obligation du pacte social ». Ainsi, la liberté s'exprime-t-elle paradoxalement dans la nécessité. Ce paradoxe constitue l'obstacle sur lequel la pensée politique bute. C'est alors qu'A. Smith, comme l'a montré P. Rosanvallon⁷⁶, propose de penser le lien social en dehors du politique avec le concept de marché appliqué à la société. Il résout ainsi « la quadrature du cercle en faisant entrer le lien social dans l'ordre de la nature, du mécanique, de l'automatique et de l'« évidence »⁷⁷.

Cette conception a-hiérarchique a priori et polycentrique a représenté une brève parenthèse dans des représentations à dominante hiérarchique.

b) La vision du monde associée au système centralisé de l'an VIII

La métaphore de Chaptal à propos de la rapidité d'exécution des lois, celle du « fluide électrique »⁷⁸, permise par l'administration centralisée, révèle l'influence des représentations scientifiques du temps sur l'action politique et l'organisation administrative. On trouve, dans les travaux de la Constituante sur le découpage départemental du territoire, la même abondance d'emprunts analogiques aux sciences. Ainsi, la biologie inspire-t-elle les représentations de l'espace qu'on peut qualifier d'« organicistes »⁷⁹ avec, par exemple, la dépendance du tout à l'égard des parties défendue par Sieyès ou encore la métaphore du parasite pour décrire la grande ville. La centralisation est très souvent décrite, quant à elle, avec le vocabulaire de la mécanique. Cet instrument

⁷⁶ cité par J.-P. Dupuy, *op. cit.*, p.166.

⁷⁷ J.-P. Dupuy, *ibid.*.

⁷⁸ J.-A. Chaptal, ministre de l'Intérieur de Bonaparte de décembre 1800 à août 1804, décrivait ainsi leur mission aux préfets du Consulat : « La force d'un système est toute dans l'exécution entière de la loi et des actes de gouvernement [...] La chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administration et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique », cité par E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 49.

⁷⁹ M.-V. Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1989, p. 301.

de gestion administrative renvoie à la fascination qu'exerce la théorie newtonienne sur les penseurs des Lumières. Il a d'ailleurs lui aussi suscité un réel mouvement d'admiration qui trouve sans doute son origine dans l'image d'un système national, unifié, égalitaire et efficace. A bien des égards, c'est une conception horlogère du monde⁸⁰ qui s'exprime ainsi dans l'administration locale.

On pourrait identifier une contradiction entre le principe de centralité et la philosophie des Lumières. En effet, si la raison se lit dans le déroulement quotidien des événements et que les hommes sont capables de l'apercevoir, pourquoi un centre devrait-il exercer le pouvoir ? Ne faudrait-il pas faire confiance à la capacité des hommes à agir de manière rationnelle et, par là, à trouver les moyens de leur propre direction dans le cadre même de leur vie quotidienne ? Cette centralité s'apparente plus à la conception de la raison du XVII^e siècle, avec la primauté d'une cause première et la référence religieuse qu'elle induit, qu'à celle du XVIII^e siècle caractérisée, au contraire, par son immanence. On rencontrerait là une confirmation culturelle de la thèse historique de Tocqueville sur l'origine absolutiste de la centralisation.

En fait, le projet politique prime ici sur la conception du monde sans néanmoins l'invalider. Les encyclopédistes et leurs émules révolutionnaires sont convaincus de l'immanence de la raison comme force présente en toute chose, mais il faut en persuader la population, trop soumise à l'empire obscur de la tradition et de la religion. L'adhésion du peuple ne fait pas de doute, encore convient-il de l'éclairer des lumières du siècle, notamment par « l'institution de la raison »⁸¹ par l'école et, évidemment, un

⁸⁰ Voltaire, *Candide, Zadig et autres contes*, Paris, Lattes, 1988.

⁸¹ F. Azouvi (dir.), *L'institution de la raison*, Paris, Vrin-EHESS, 1992. Cet ouvrage témoigne de l'importance, pour les révolutionnaires, de l'enseignement du peuple que l'école devait « instituer ». Notons ces mots de Garat à l'occasion de la fondation de l'école normale de l'an III destinée à former les futurs formateurs des instituteurs : « Pour la première fois sur la terre, la vérité, la raison et la philosophie vont avoir un séminaire ». Cette « institution de la raison » crée le Muséum d'histoire naturelle, l'École des langues orientales, l'École Polytechnique etc.

gouvernement rationnel. Cette orientation, déjà présente dans le projet Condorcet⁸², sera celle de l'école de la III^e République. Comme la physique a dû construire son propre espace de validité contre la théologie, l'État doit se construire en partie contre la société pour mieux l'orienter.

Après l'uniformité de leur statut, leurs compétences et leur légitimité ainsi que les formes de contrôle que les communes subissent, on a exploré les points saillants du statut révolutionnaire napoléonien qui demeure, à bien des égards, encore en vigueur aujourd'hui.

À l'issue de sa période de fondation, on constate que le modèle communal français, tout en s'enracinant clairement dans la filiation des Lumières, relève de deux traditions idéologiques différentes. L'une, récente, est à tonalité libérale ; l'autre, plus ancienne, apparaît marquée par l'étatisme.

La première entend reconstruire sur la *tabula rasa* du vieux monde un nouveau régime. Idéalement, il s'agit d'instaurer une limite à ses prérogatives régaliennes. Cette orientation idéologique caractérise en partie le modèle communal de 1789 qui se construit dans le cadre d'une méfiance relative à l'égard de l'État.

La seconde correspond à une ligne de force de l'évolution historique française : celle du renforcement du pouvoir de l'État. De son rôle central dans l'édification du pays, l'État a conservé son statut de tuteur de la société. La centralisation monarchique, sur le plan politico-administratif, et le colbertisme, sur le plan économique, témoignent de cette prééminence de l'État à laquelle l'absolutisme confère toute sa dimension symbolique. Dans le tourbillon révolutionnaire, cette prééminence de l'État est d'abord réduite puis restaurée et, enfin, renforcée. Napoléon Bonaparte, adepte du pragmatisme en politique, comprend vite que la population, lasse de la lourde incertitude des temps, aspire à l'ordre. Cette aspiration est en fait un appel à un État stable capable d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics sur tout le territoire.

⁸² Condorcet, *Rapport sur l'Instruction Publique*, Paris, Éditions C. Coutel, 1989.

Le recours à la centralisation apparaît donc comme la solution qui s'inscrit en plus dans la tradition politique française. Cette tradition inspire le modèle communal napoléonien notamment, à partir de l'an VIII.

L'orientation idéologique étatiste s'est durablement imposée dans la vie politico-administrative française. Mais ce triomphe n'a pas que des raisons historiques ; il s'explique aussi par des facteurs idéologiques. Plus exactement, une convergence idéologique s'est produite à la faveur du contexte historique. En effet, la Révolution a greffé sur ces deux traditions la conception rousseauiste de la loi et la conception de l'unité nationale par Sieyès. Or, le caractère absolu de la souveraineté que Rousseau confère à la loi et Sieyès à la nation induisait nécessairement le transfert de cette souveraineté absolue à l'État derrière leur abstraction, ces notions légitimaient en fait l'institution qui, concrètement, exerçait le pouvoir, c'est-à-dire l'État. Ainsi légitimé, l'État français pourrait refuser pendant près de deux siècles une véritable autonomie aux collectivités locales. Chaque modèle renvoie donc à des fondements idéologiques communs, mais dont l'organisation est différente.

Dans le cas du modèle révolutionnaire, une cohérence forte existe entre les principes de légalité, d'unité et d'égalité autour du principe de changement radical. Une « greffe » libérale du principe d'autosuffisance de la société associée à un rejet du principe de centralité est tentée, mais on a vu qu'elle est, pour partie, contradictoire avec la dynamique de l'ensemble.

Dans le modèle napoléonien qui succède au précédent, on retrouve la même cohérence des principes de légalité, d'unité et d'égalité mais le changement radical est abandonné au profit d'un retour au principe de centralité, qui signifie un retrait du principe d'autosuffisance de la société.

Sur le plan cognitif, les deux modèles sont fondés sur une même vision du monde : celle des Lumières. Mais, si pour toutes les deux, la raison se trouve au cœur du monde, pour la première, le meilleur moyen de la laisser s'exercer consiste à laisser faire les individus ; la seconde pense que l'action de l'État est essentielle pour créer les conditions d'un exercice généralisé de la raison dans la société.

Ces fondements idéologiques et cognitifs constituent la représentation des relations entre l'État et les communes qui préside à la création du modèle communal révolutionnaire napoléonien. Tout empreints de modernité, deux siècles après leur apparition, ils semblent, comme le modèle qu'ils fondent, encore vivaces. Dans cette histoire du statut communal français et des représentations qui l'autorisent, il est une autre grande période, celle de la III^e République. Voyons comment les grandes figures républicaines ont appréhendé cet héritage de la Révolution.